

Schmid, Günther

**Article — Digitized Version**

## Niklas Luhmanns funktional-strukturelle Systemtheorie: eine wissenschaftliche Revolution?

Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische  
Wissenschaft. Mit Sonderheften

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1970) : Niklas Luhmanns funktional-strukturelle Systemtheorie:  
eine wissenschaftliche Revolution?, Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen  
Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften, ISSN 0032-3470, VS Verlag für  
Sozialwissenschaften, Wiesbaden, Vol. 11, Iss. 2/3, pp. 186-218

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112331>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal  
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to  
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the  
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content  
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise  
further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

# NIKLAS LUHMANNS FUNKTIONAL-STRUKTURELLE SYSTEMTHEORIE: EINE WISSENSCHAFTLICHE REVOLUTION?

Von *Günther Schmid*

## O. Vorbemerkung

*Luhmanns* Systemtheorie hat ihrem Anspruch nach revolutionäre Funktionen und Folgen. Beim Wort genommen leistet sie:

- (1.) eine Globaltheorie sozialer Systeme, welche die Ergebnisse der »speziellen Soziologien« (z. B. politische Soziologie, Religions-, Wirtschafts-, Familien-, Wissenschafts-, Kunst-, Medizin- und Militärsoziologie) im *Hegelschen* Sinne aufhebt;
- (2.) die Überwindung der Kluft zwischen soziologischem und mathematischem Funktionsbegriff und damit die Überwindung der Kluft zwischen sogenannten Geistes- und Naturwissenschaften;
- (3.) einen vermittelnden Beitrag zum Methodenstreit, insbesondere zum »Schisma« zwischen rational-normierenden und empirisch-erklärenden Wissenschaften;
- (4.) die Konzeption einer neuen Denktradition und eines neuen Menschenbildes.

Funktional-strukturelle Methode und Theorie in Verbindung mit diesen Ansprüchen zu überprüfen, ist das Ziel der folgenden Arbeit. Zunächst soll versucht werden, den Kern der neuen Systemtheorie aus dem kaum noch zu überblickenden Schrifttum *Luhmanns* systematisch zu entwickeln. Im Anschluß daran wird der Versuch unternommen, den Funktional-Strukturalismus auf das Problem der Regierungs- und Verwaltungsreform anzuwenden. Die Herausarbeitung der politisch-philosophischen Grundlagen — vor allem in Verbindung mit *A. Gehlens* Instinkt- und Entlastungsphilosophie — soll auf die abschließende wissenschaftslogische und erkenntnistheoretische Analyse und Kritik vorbereiten.

### 1. Funktional-strukturelle Systemtheorie als Theorie funktionaler Äquivalente

#### 1.1. Strukturell-funktionale und funktional-strukturelle Systemtheorie

Die strukturell-funktionale Systemtheorie (*Levy, Parsons* et al.) ordnet den Strukturbegriff dem Funktionsbegriff vor. Sie setzt soziale Systeme mit bestimmten Strukturen voraus und fragt dann nach den funktionalen Leistungen, die erbracht werden müssen, damit die Systeme erhalten bleiben. Dadurch nimmt die strukturell-funktionale Theorie — und hier setzt *Luhmanns* Kritik an — sich die Möglichkeit, Systeme und Strukturen schlechthin zu problematisieren und nach der Funktion von Struktur- und Systembildung überhaupt zu fragen. Indem die funktional-strukturelle Systemtheorie die Funktion der Struktur vorordnet, kann sie die Funktion aller

Phänomene, einschließlich des Systems selbst, als Problem behandeln, ohne eine umfassende Systemstruktur voraussetzen zu müssen<sup>1</sup>.

Letztes »Bezugsproblem« des Funktional-Strukturalismus ist die »Welt«, die aber nicht unter dem Gesichtspunkt ihres Seins, sondern unter dem Gesichtspunkt ihrer Komplexität zum Problem wird. Komplexität wird verstanden als die Gesamtheit der möglichen Ereignisse: Die Fähigkeit des Menschen zu bewußter Erlebnisverarbeitung ist gering und kaum veränderbar. Die Weltkomplexität muß daher auf ein Ausmaß reduziert werden, in dem menschliches Erleben und Handeln sich orientieren kann<sup>2</sup>. Reduktion von Komplexität erfolgt grundsätzlich durch Sinn- bzw. Systembildung. »Sinn ist Selektion *aus* anderen Möglichkeiten und damit zugleich Verweisung *auf* andere Möglichkeiten«<sup>3</sup>. Weltkomplexität als Bezugsproblem funktionaler Analysen ist aber von äußerster Abstraktheit, da es prinzipiell nichts ausschließt, d. h. alles ermöglicht. »Für Zwecke konkreter Systemanalysen und für Zwecke der Rationalisierung des Verhaltens in Systemen muß dieses Problem daher undefiniert werden«<sup>4</sup>. *Luhmann* nennt verschiedene »Ersatzprobleme« für Komplexität: in der Zeitdimension das Problem des *Bestandes*, in der Sachdimension das Problem der *Knappheit*, in der Sozialdimension das Problem des *Dissenses*. Selbst diese Bezugseinheiten müssen für konkrete Analysen verkleinert (reduziert) werden, wenn sie lösbar sein sollen. Das Bestandsproblem z. B. muß reduziert werden durch die Bestimmung konkreter Systemeigenschaften bei zunehmender Begrenzung des Zeithorizonts, innerhalb dessen deren Erhaltung ein Problem sein soll. Der strukturell-funktionale Ansatz mit seiner Bestandsformel ist somit ein Sonderfall der funktional-strukturellen Methode und Theorie.

#### 1.1.1. Funktion

Im traditionellen Funktionalismus (*Malinowski* und *Radcliffe-Brown*) war Funktion eine zweckdienliche Leistung, die den Bestand konkreter Sozialsysteme sicherte. Im Struktur-Funktionalismus oszillierte die Bedeutung des Funktionsbegriffs unvermittelt zwischen organischer und mathematischer Funktionstheorie<sup>5</sup>. Der organisch-holistische Funktionsbegriff wurde einmal auf konkrete Systeme (*Merton*), tendenziell aber eher auf abstrahierte Systeme (*Levy*, *Parsons*) bezogen. Funktion diente in beiden Ansätzen als Erklärungsschema für vorgefundene Strukturen, insofern jene einen positiven (Eufunktion) oder negativen (Dysfunktion) Beitrag zum Systembestand lieferten. Die Schwierigkeit einer operablen Definition der Systemgrenzen,

<sup>1</sup> Vgl. *Niklas Luhmann*: »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 19. Jg., Heft 4 (1967), S. 616 f.

<sup>2</sup> Vgl. a.a.O., S. 619; sowie »Politische Planung«, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 17. Bd., Heft 3 (1966), S. 296; »Status quo als Argument«, in: *H. Bayer* (Hg.), Studenten in Opposition, Bielefeld 1968, S. 75.

<sup>3</sup> »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 619.

<sup>4</sup> A.a.O., S. 621.

<sup>5</sup> Vgl. im einzelnen *Günther Schmid*: Zur Logik des strukturell-funktionalen Ansatzes im Rahmen der politischen Theorie (Diplomarbeit Freie Universität Berlin, Frühjahr 1969, unveröff.).

die für Prognosen notwendige Voraussetzung der Selbstregulierung des Systems, die Multifunktionalität von Strukturen, die Äquifinalität und der unkritische Ausgang vom Bestehenden brachten Funktionalismus wie Struktur-Funktionalismus in das Kreuzfeuer der positivistischen Kausalwissenschaft wie der kritischen Hermeneutik und Dialektik.

Dieses Kreuzfeuer will *Luhmann* mit der Neuformulierung des Funktionsbegriffs unterlaufen. Funktion versteht er nicht mehr als zu bewirkende Wirkung, sondern als »regulatives Sinnschema, das einen Vergleichsbereich äquivalenter Leistungen organisiert«<sup>6</sup>. Die Fragestellung bezieht sich nicht mehr auf den Bestand bzw. auf invariante Ursache-Wirkungsrelationen, sondern auf abstrahierte Problemstellungen, unter denen alternative Problemlösungen als Äquivalente erscheinen. Dahinter steht die erklärte Absicht, die Rationalität menschlichen Handelns zu steigern. Probleme sind im Denken wie im Handeln für Luhmann nur dann rational lösbar, wenn alternative Lösungen verfügbar sind. Nur eine Methode, die den Gegenstand im Lichte anderer Möglichkeiten betrachtet, kann solche Alternativsamples produzieren. Was dem Struktur-Funktionalismus zu schaffen machte — die Tatsache, daß eine Struktur mehrere Funktionen haben kann (Multifunktionalität), sowie die Tatsache, daß eine Funktion durch mehrere Strukturen äquivalent erfüllt werden kann (Äquifinalität) —, wird vom Funktional-Strukturalismus zum Prinzip der Methode erhoben<sup>7</sup>. Wenn etwa *Malinowski* den Regentanz der Hopi-Indianer damit *erklären* wollte, daß dieser die Solidarität der Gruppe fördere und gefährliche Umweltsituationen ertragbar mache, *vergleicht Luhmann* den Regentanz etwa mit der Inquisition, den stalinistischen Säuberungen oder der Liturgie der römisch-katholischen Kirche, die unter folgenden abstrakten Bezugsproblemen als äquivalente Lösungsmöglichkeiten erscheinen: (a) »Wie begegnen Gruppen dem Streß, dem sie von der Umwelt her ausgesetzt sind?« — bzw. noch allgemeiner: »Wie lösen Gruppen *Anpassungsprobleme* an eine relativ komplexe Umwelt?« (b) »Wie begegnen Gruppen internen Spannungen?« — bzw. noch allgemeiner: »Wie lösen Gruppen das Integrationsproblem?«

An diesem Beispiel wird deutlich, daß der »Vergleichsbereich äquivalenter Leistungen« vom Abstraktionsgrad des Bezugsproblems abhängt. Er variiert von unendlich (Bezugsproblem: Reduktion von Komplexität) bis zur binären Alternative (Bezugsproblem: Entscheidung in einer Situation). Die Wahl der Bezugseinheit macht *Luhmann* offenbar von der jeweiligen Handlungseinheit selbst abhängig — für die Wissenschaft ist sie auf jeden Fall vorgegeben bzw. beliebig.

Gans allgemein läßt sich mit *Luhmann Funktion* definieren als die Beziehung der Variable  $x$  zu  $y$ , wenn  $y$  als Gesichtspunkt für die Feststellung von Gleichheiten (Äquivalenten) des  $x$  (als Gesichtspunkt der Variation der Variable  $x$ ) dient<sup>8</sup>. Funk-

<sup>6</sup> »Funktion und Kausalität«, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 14. Jg., Heft 4 (1962), S. 623.

<sup>7</sup> Vgl. a.a.O., passim; sowie »Funktionale Methode und Systemtheorie«, in: Soziale Welt, 15. Jg., Heft 4 (1968), S. 3—11.

<sup>8</sup> Vgl. »Der Funktionsbegriff in der Verwaltungswissenschaft«, in: Verwaltungsarchiv, 49. Bd., Heft 2 (1958), S. 95—105, passim.

tion ist damit gleichsam eine Leerstelle, deren mögliche Einsatzwerte sich nach den jeweiligen Bezugseinheiten (daher »regulatives Sinnschema«) entscheiden lassen. Als Einsatzregel betrachtet, unterscheidet sich dieser Funktionsbegriff nach der Auffassung Luhmanns nicht von dem der logischen und mathematischen Funktionstheorie<sup>9</sup>.

Setzen wir für *x* Handlungen und für *y* Aufgaben, wird einleuchtend, wie sich dieser Funktionsbegriff für die Sozialwissenschaften auswerten läßt. Eine Hauptaufgabe (*y*) des politischen Systems ist z. B. die »Entscheidung von Entscheidungen«. Funktionale Äquivalente für politische Entscheidungsprämissen (*x*) sind u. a. Organisation, Personalentscheidungen, Planung und Leitungsstil.

### 1.1.2. Struktur und Prozeß

In der traditionellen wie in der strukturell-funktionalen Theorie verband man mit den Begriffen Struktur und Prozeß Wesenseigenschaften, »das Feste« und »das Fließende«, denen der ontologische Gegensatz von Form und Materie zugrunde liegt. *Luhmann* sieht dahinter ein unhaltbares Zeitverständnis, das sich am Begriff der Bewegung orientiert — Bewegung, die sich auf ein *telos* hin entwickelt. Struktur und Prozeß sind für ihn dagegen zwei fundamentale Reduktionsstrategien von Komplexität. Struktur ist der erste und allgemeinste Sinnentwurf, durch den die Ungewißheit der Welt auf ein engeres, dem Zeithorizont und der Bewußtseinskapazität des Menschen angepaßtes Volumen von Möglichkeiten reduziert wird. Sie hat aber keine ontologische Seinsqualität, denn auch über sie kann entschieden werden. Prozeß bezeichnet allgemein den Vorgang der Selektion von Möglichkeiten und damit den Vorgang der Systembildung<sup>10</sup>.

Auf der Ebene des Handlungssystems setzt *Luhmann* Struktur gleich mit »generalisierten Verhaltenserwartungen«. Erwartungen werden dann als generalisiert bezeichnet, wenn sie auch bei Enttäuschung beibehalten werden<sup>11</sup>. In entwickelten sozialen Systemen erfüllen diese Funktion im allgemeinen die Normen<sup>12</sup>.

### 1.1.3. System

Der Systembegriff wird bei *Luhmann* von der Tradition des Teil-Ganzen-Denkens, welcher der Struktur-Funktionalismus noch verhaftet war, abgelöst und mit der Aufrechterhaltung einer Selektionsleistung bzw. eines Sinnentwurfs gleichgesetzt<sup>13</sup>. Durch Selektion von Möglichkeiten der äußersten Weltkomplexität wird die notwendige Innen/Außen-Differenzierung geschaffen, ohne die menschliches Handeln

<sup>9</sup> Vgl. »Funktion und Kausalität«, a.a.O., S. 624.

<sup>10</sup> Vgl. »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 624, 631.

<sup>11</sup> Vgl. u. a. Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln-Berlin 1966, S. 66.

<sup>12</sup> Vgl. dazu v. a. Grundrechte als Institution (Schriften zum öffentlichen Recht, 24), Berlin 1965, passim; sowie »Normen in soziologischer Perspektive«, in: Soziale Welt, 20. Jg., Heft 1 (1969), S. 28—48, passim.

<sup>13</sup> Vgl. »Komplexität und Demokratie: Zu *Frieder Naschold*: »Demokratie und Komplexität« (PVS 4/1968, S. 494 ff.), in: Politische Vierteljahresschrift, 10. Jg., Heft 2/3 (1969), S. 316.

nicht möglich wäre. Innen/Außen-Differenzierung heißt, eine einmal getroffene Sinnentscheidung gegenüber einer komplexen *und* sich rasch verändernden Umwelt durchzuhalten. Der Systembegriff Luhmanns bezeichnet also eine Ordnung des Handelns, die gegenüber der Umwelt relativ einfach und konstant gehalten wird<sup>14</sup>. Unter sozialem System wird ein Sinnzusammenhang von sozialen Handlungen verstanden, die aufeinander verweisen und sich von einer Umwelt nicht dazugehöriger Handlungen abgrenzen lassen<sup>15</sup>.

Systeme sind also (a) keine analytischen Systeme, sondern Systeme faktischen Handelns (sie müssen prinzipiell von Menschen erlebbar sein); (b) keine Mitgliedschaftssysteme, sondern Systeme aus Komplexen erwarteter Handlungen (Rollen): Jede Person als Träger mehrerer Rollensegmente ist Teil der Umwelt des Sozialsystems. Nur in einem Extremfall sind die Personen völlig identisch mit einem Teilsystem (in sog. »totalen Institutionen«, etwa die Irrenanstalt oder das christliche Kloster); in den meisten Fällen beziehen sich Systeme nur auf bestimmte Rollen (Beamter, Abgeordneter, Parteisekretär, Wähler) — hier wiederum im Extremfall auf einzelne Werte, Normen oder Zwecke.

## 1.2. Methode und Theorie

### 1.2.1. Die Ausdifferenzierung des sozialen Systems

Das allgemeinste Bezugsproblem »Reduktion von Komplexität« ermöglicht unendlich viele Einsatzwerte, bedeutet logisch betrachtet also eine Tautologie. Für die funktional-strukturelle Analyse ergeben sich daraus keine operablen Anhaltspunkte. Dagegen können vom Gesichtspunkt der Innen/Außen-Differenzierung und den daraus resultierenden Problemen der Integration und Anpassung die grundlegenden Systemreferenzen (Bezugsprobleme) für soziale Handlungssysteme abgeleitet werden.

Die nachfolgende Systematik läßt sich in dieser Form bei *Luhmann* bis zur dritten Stufe, und nur im Falle des »politischen Systems« bis zur sechsten Stufe nachweisen<sup>16</sup>. Die Berechtigung der Überzeichnung ergibt sich aus der Immanenz des *Luhmannschen* Ansatzes, während ihre Nützlichkeit am Beispiel der Regierungs- und Verwaltungsreform darzustellen versucht wird. Das Schema der Systemreferenzen beruht auf folgenden Grundannahmen:

(0.) *Metatheoretische Bezugsprobleme*: Jedes System enthält eine zeitliche, sachliche und soziale Dimension, durch die jeweils der Bestand von vornherein problematisch

<sup>14</sup> Vgl. »Politische Planung«, a.a.O., S. 282. Das bedeutet: Vom System zur Umwelt besteht ein Ordnunggefälle, oder informationstheoretisch ausgedrückt: Der Entropiegehalt des Systems ist geringer als der der Umwelt.

<sup>15</sup> Vgl. »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 617.

<sup>16</sup> Vgl. v. a. Grundrechte als Institution, a.a.O., S. 193 ff. Zum »politischen System« vgl. insbes. »Soziologie des politischen Systems«, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg., Heft 4 (1968), S. 705—733, passim; sowie »Positives Recht und Ideologie«, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Band 53 (1967), S. 550 f.

wird. In bestimmten Grenzen sind diese Dimensionen austauschbar: Hoher sozialer Konsens erspart z. B. Zeit; große Sachmittelressourcen ersetzen z. B. hohen sozialen Konsens etc.<sup>17</sup>.

(1.) *Theorem der funktionalen Spezialisierung und strukturellen Ausdifferenzierung:* (a) Systeme können eine erhöhte Komplexität gegenüber der Umwelt nur dann durchsetzen bzw. aufrechterhalten, wenn sie sich funktional spezialisieren und strukturell ausdifferenzieren. D. h., es müssen sich Untersysteme bilden, die sich auf die Lösung der vorliegenden Grundfunktionen spezialisieren<sup>18</sup>. (b) Untersysteme unterliegen denselben Gesetzmäßigkeiten wie die Suprasysteme. D. h., auch sie müssen sich — wollen sie ihre Komplexität erhöhen — wieder problem-spezifisch ausdifferenzieren.

(2.) *Theorem des funktional-strukturellen Gleichgewichts:* Partielle Ausdifferenzierung ist instabil. Die Entwicklung zu stärkerer gesellschaftlicher Differenzierung beginnt zwar nicht in allen Funktionsbereichen zugleich (und auch nicht in einer bestimmten!); ein baldiges Nachziehen der jeweils übrigen Bereiche zu ebenfalls stärkerer Autonomie, stärkerer Generalisierung, rollenmäßigen Absonderungen und besserer Ausrüstung für wechselseitige Abhängigkeit ist zur Ausbalancierung der Gesamtordnung erforderlich<sup>19</sup>.

(3.) *Theorem der generalisierten Austauschmedien:* Je höher das Differenzierungsniveau, desto prekärer ist die Kongruenz von Struktur und Funktion (sog. »Dilemma von Struktur und Funktion«) und desto prekärer auch der Bestand der Gesamtordnung. Die funktionale Interdependenz erfordert daher generalisierte Austauschmedien wie Macht, Geld, Liebe und Wahrheit, welche die Koordination der Untersysteme gewährleisten<sup>20</sup>.

(4.) *Theorem der Komplexität:* Die interne Komplexität eines Systems muß der Komplexität der Umwelt entsprechen. Jedes System hat mindestens — von den Gesichtspunkten der Anpassung und Integration her betrachtet — 2<sup>n</sup> Systemreferenzen, wobei »n« den Ordnungsgrad der Funktion angibt<sup>21</sup> (vgl. Schema S. 192/193).

### 1.2.2. Die »Funktion« der Systemreferenzen

Die Systemreferenzen dürfen nach drei Seiten hin nicht mißverstanden werden:

(1.) Die auf die Systemreferenzen hin ausdifferenzierten Strukturen lösen die betreffenden Systemprobleme *nicht autark*. Der Bedarf an Problementscheidungen z. B. muß durch Institutionalisierung von Verhaltenserwartungen (Kulturmittel), Konstitution von Persönlichkeit (Personalmittel) und wirtschaftlicher Bedarfsdeckung

<sup>17</sup> Vgl. bes. »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 709.

<sup>18</sup> Vgl. u. a. Grundrechte als Institution, a.a.O., S. 193 ff.; sowie »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 717.

<sup>19</sup> Vgl. Grundrechte als Institution, a.a.O., S. 199 f.

<sup>20</sup> Vgl. »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 633.

<sup>21</sup> Der quantifizierende Teil dieses Theorems wurde vom Verf. hinzugefügt. Der Sinn dieser Annahme wird am Beispiel der Regierungs- und Verwaltungsreform plausibel.

Metatheoretische Bezugsprobleme: zeitliche, sachliche und soziale Dimension		4	5	6
n = 0	1	2	3	
			Legitimation (Konstitution der Werte)	Normative Legitimation  Kognitive Legitimation
	Generalisierung von Verhaltens- erwartungen (kulturelles System)		Bildung der Verhaltenserwartung	Wissenschaft (Lehre) Wissenschaft (Forschung)
		Sozialisation	Sanktions- und Kontrollinstitutionen	Rollendefinition Rollentraining Gruppensanktionen Rechtsprechung
		Erzeugung gesamt- gesellschaftlicher Macht (Politik i.e.S.)	Konsensbildung	Politisches Publikum Politische Meinungsbildung
	Kollektiv verbindliche Entscheidungen (Politisches System)	Herstellung binden- der Entscheidungen (Regierung und Verwaltung)	Aufbau v. Machtpositionen Erprobung von Führungs- positionen	Parteien, politische Ver- bände Wahlen
			Politische Entscheidungsbildung	Entscheidungsprämissen Einzelentscheidungen
			Durchsetzung politischer Entscheidungen	Leistungsbürokratie Gewaltorganisationen

Außen Innen Integration

Konstitution der Persönlichkeit (Soziales System)	Gratifikation	psychische Belohnung	Anerkennung Status, Prestige etc.
		materielle Belohnung (Verteilungsfunktion)	Vermögen Einkommen
Anpassung	Reproduktion	sexuelle Reproduktion	Zeugung Aufzucht
		physische Reproduktion	Konsum Gesundheitspflege
Wirtschaftliche Bedarfsdeckung (Wirtschaftliches System)	Produktion (Wirtschaft)	Güterproduktion (Land- wirtschaft und Industrie)	Konsumgütererzeugung Produktionsmittelerzeugung
		Investitionen	Innovationen Fremdfinanzierungen
	Austausch (Handel)	Tausch- und Transport- funktionen	Infrastruktur (Verkehr) Güterverteilung
		Erschließung von Märkten	Geldmärkte Absatzmärkte

(Sachmittel) ergänzt werden. Generalisierte Verhaltenserwartungen können (als funktionales Äquivalent) in einem erheblichen Ausmaß auf kollektive Entscheidungen spezialisierte Strukturen sogar ersetzen. *Luhmanns* funktionale Äquivalente sind also — im Gegensatz etwa zu *Merton* — nicht als Ersatzstrategien (entweder  $x_1$  oder  $x_2$ ), sondern als komplementäre Strategien aufzufassen.

(2.) Das Äquivalenzprinzip ist latent immer auch ein Konkurrenzprinzip<sup>22</sup>. Das erklärt sich daraus, daß durch die funktionale Verflechtung die Tätigkeit jedes Subsystems dysfunktionale Folgen für die anderen Subsysteme hat. Von den betroffenen Subsystemen wird dies dadurch beantwortet, daß sie ihre Kompetenzen auf andere Subsysteme auszudehnen versuchen. Der permanente Kompetenzstreit z. B. zwischen Kirche und Staat vom Mittelalter bis in die Neuzeit findet durch das Äquivalenzprinzip als latentes Konkurrenzprinzip eine gewisse Erklärung<sup>23</sup>.

(3.) Systemprobleme und Entscheidungsprobleme müssen bei *Luhmann* streng voneinander getrennt werden. Systemprobleme sind keine lösbaren Probleme in dem Sinne, daß das Problem mit der Lösung verschwunden ist. Systemprobleme sind permanent<sup>24</sup>. Daher müssen sie strukturell »gelöst« werden, wobei Strukturbildung lediglich den unendlichen Äquivalenzbereich in einen endlichen, ertragbaren transformiert. Systemreferenzen als »regulative Sinnschemata« sind ja schon definitionsgemäß keine lösbaren Probleme, da sie mehrere — und durchaus sich widersprechende — Lösungen ermöglichen. Systemprobleme sind »Sowohl-als-auch-Bezugspunkte«, Entscheidungsprobleme »Ja-oder-Nein-Bezugspunkte«.

Subjektiv betrachtet, stellt sich natürlich jedes Systemproblem als Entscheidungsproblem. Daraus resultiert die Frage nach den Übersetzungsregeln von Systemproblemen in Entscheidungsprobleme<sup>25</sup>, die selbst für *Luhmann* noch weitgehend ungelöst ist. Einen Ansatz dafür bietet die Technik der Problemverkleinerung, d. h. der zunehmenden Eingrenzung der Lösungsmöglichkeiten durch Berücksichtigung der Folgeprobleme. Mit rein logischen Mitteln läßt sich dies nicht bis zu dem Punkte treiben, an dem eine Ja- oder Nein-Entscheidung möglich wäre. Der Übergang vom System zum Entscheidungsmodell ist daher immer ein logischer Sprung. Rechtsetzung oder Zweckprogrammierung, die selbst nicht mehr hinterfragt werden können, müssen einfach vorausgesetzt werden; d. h., subjektiv kann und muß man sich an faktischen Strukturentscheidungen orientieren.

Das Modell der Systemreferenzen könnte demnach zwei Funktionen erfüllen:

(1.) Die Kenntnis des Problemniveaus vorausgesetzt (z. B. Regierungs- und Verwaltungsreform allgemein — also keine bestimmte Verwaltungsbürokratie), gibt das

<sup>22</sup> Diesem wichtigen Punkt hat *Luhmann* m. E. zu wenig Beachtung geschenkt; die Formulierung stammt vom Verf.

<sup>23</sup> Entsprechend müßte in den Entwicklungsländern der Kompetenzstreit zwischen kulturell-religiösen und politischen Institutionen noch lebenskräftig sein. Empirische Untersuchungen in dieser Richtung wären auf jeden Fall wünschenswert.

<sup>24</sup> Vgl. Theorie der Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 93.

<sup>25</sup> Vgl. dazu a.a.O., S. 101 f.

Schema an, wieviel und welche Systemreferenzen (in diesem Fall mindestens  $2^4 = 16$ ) und welche Referenzen besonders (Organisations- und Personalfragen) berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus weisen die Systemreferenzen auf mögliche Ersatzstrategien hin.

(2.) Die Systemreferenzen geben an, welche Folgen (funktional und dysfunktional, latent und manifest) die Änderung eines Untersystems für wieviel und welche anderen Untersysteme hat und wo vor allem Widerstände (infolge latenter Konkurrenz) zu erwarten sind.

### 1.2.3. Das politische System

Von den oben ausdifferenzierten Systemreferenzen soll hier lediglich das politische System mit seinen Funktionen und Folgeproblemen näher betrachtet werden. Mit Hilfe des Schemas läßt sich zunächst die »Genesis« des politischen Systems erklären: Wenn sich ein Sozialsystem gebildet hat, d. h., wenn gemäß einem Sinnentwurf zwischen dazugehörigen und nicht dazugehörigen Handlungen unterschieden werden kann (Innen/Außendifferenzierung = Funktionsordnung 1), werden für das System zunächst zwei Bestandsprobleme (Funktionsordnung 2) akut: (1.) das interne Problem der Integration, d. h. konkret die Koordination der am Sinnentwurf beteiligten Personen (die informationelle Seite); (2.) das externe Problem der Anpassung an die Außenwelt, d. h. konkret die physische Reproduktion der am Sinnentwurf beteiligten Personen und die Bereitstellung von Sachmitteln (die materielle Seite).

Informationelle wie materielle Probleme — allgemein alle Systemprobleme — lassen sich am wirksamsten nur dann lösen, wenn die Lösungstechniken problemspezifisch entwickelt werden<sup>26</sup>. Die Grundprobleme Anpassung und Integration müssen selbst wieder verkleinert werden. Dem Verfahren der Problemverkleinerung *Luhmanns* liegt offenbar der Mechanismus zugrunde, zunächst jedes Problem wieder unter dem Gesichtspunkt der internen bzw. externen Problematik zu betrachten. Das System wächst somit gleichsam nach dem Schema der Zellteilung, da den beiden Unterproblemen jeweils wieder zwei Untersysteme (Ausdifferenzierung) zugeordnet werden — unter der Voraussetzung, daß das System seine Stabilität, Autonomie und Effizienz steigert.

Vom Gesichtspunkt der Integration her ergibt sich intern das Problem, die gegenseitigen Verhaltenserwartungen der Personen zu koordinieren. Das erfolgt durch Generalisierung von Verhaltenserwartungen, d. h. durch Verinnerlichung von Erwartungen, die dann auch im Enttäuschungsfall beibehalten werden. Extern tritt das Problem auf, von außen einströmende Informationen zu verarbeiten und auf einen *gemeinsamen* Problemhorizont der beteiligten Personen zu reduzieren. Mitteilung

<sup>26</sup> Vgl. u. a. Grundrechte als Institution, a.a.O., S. 194. In dieser fundamentalen Hypothese — die sich auf *Durkheims* Arbeitsteilungstheorie zurückführen läßt — sind sich Struktur-Funktionalismus und Funktional-Strukturalismus einig.

eines solchen Ergebnisses der Informationsverarbeitung heißt Entscheidung<sup>27</sup>. Das auf diese Funktion (»kollektiv verbindliche Entscheidungen«) spezialisierte Untersystem ist das politische System. Alle anderen Untersysteme werden analog diesem Mechanismus der Innen/Außen-Problematik ausdifferenziert.

Das kollektive Entscheidungssystem ist wiederum intern auf Unterstützung für die jeweiligen Entscheidungen angewiesen. Es muß sich die Voraussetzung schaffen, andere Entscheidungsmöglichkeiten nicht berücksichtigen zu müssen. Diese Voraussetzung nennt *Luhmann* Macht. »Macht ist die Möglichkeit, durch eigene Entscheidung für andere eine Alternative auszuwählen, für andere Komplexität zu reduzieren.«<sup>28</sup> Nach dem allgemeinen Theorem der Ausdifferenzierung muß das politische System also ein Untersystem entwickeln, das auf die Funktion »Erzeugung gesellschaftlicher Macht« spezialisiert ist — wiederum unter der Voraussetzung, daß es seine Stabilität, Autonomie und Effizienz steigern will<sup>29</sup>.

Extern ist das politische System mit dem Problem belastet, die durch die geschaffene Machtbasis noch sehr unbestimmte Entscheidungsstruktur in bestimmte Entscheidungen zu transformieren und auf die anderen Untersysteme zu übertragen, d. h. ihnen bindende Wirkung zu verschaffen: »Bindend ist die Wirkung einer Entscheidung dann, wenn es ihr, aus welchen Gründen auch immer, gelingt, die Erwartungen der Betroffenen effektiv umzustrukturieren und auf diese Weise Prämisse weiteren Verhaltens zu werden.«<sup>30</sup> Die »Herstellung *bindender* Entscheidungen« ist die spezifische Funktion der Verwaltung<sup>31</sup>. Die weitere politische Spezialisierung und Ausdifferenzierung kann aus den bisherigen Erläuterungen extrapoliert werden.

Im folgenden soll auf die wichtigsten Folgeprobleme eines intern hochkomplexen politischen Systems eingegangen werden.

(1.) *Rollendifferenzierung*: Ausdifferenzierung kann faktisch nur eindeutig auf Rollenebene vollzogen werden. D. h., mit zunehmender Spezifizierung müssen Rollen von diffusen und partikularistischen Aspekten losgelöst werden. Die Erfüllung der Rolle eines Finanzbeamten kann bzw. sollte im allgemeinen nicht mehr davon abhängig gemacht werden, welchen Vater der Betreffende hatte, in welcher militärischen Einheit er diente, wie er die Rolle als Ehemann erfüllt, ob er dem Naturschutzverband angehört usw. Das setzt voraus, daß *Rollen zunehmend rationalistisch*

<sup>27</sup> Vgl. Theorie der Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 69. Der Entscheidungsbegriff der traditionellen Entscheidungstheorie ist dagegen dezisionistisch — als »innerer Ruck« — definiert.

<sup>28</sup> »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 715.

<sup>29</sup> Viele Entwicklungsländer scheitern nach Auffassung *Luhmanns* z. Z. daran, Untersysteme zu entwickeln, die auf Machterzeugung spezialisiert sind. Infolge diffuser und partikularistischer Rollendefinitionen sei die Bürokratie hier oft zusätzlich damit belastet, für ihre Entscheidungsprogramme politische Unterstützung zu gewinnen. Daraus folge die Unstabilität zahlreicher Entwicklungsländer.

<sup>30</sup> A.a.O., S. 711.

<sup>31</sup> Der Begriff »Verwaltung« ist offensichtlich bei *Luhmann* viel weiter gefaßt als im traditionellen Sinne. Die Verwaltung umfaßt bei ihm auch die Regierung, so daß — um Mißverständnisse zu vermeiden — der Funktion »Herstellung bindender Entscheidungen« das Untersystem »Regierung und Verwaltung« zugeordnet wird.

(orientiert an Ursache-Wirkung-Relationen), *spezifisch* (orientiert an Zweck-Mittel-Relationen) und *universalistisch* (Zugang ist jedem möglich) *definiert werden*.

(2.) *Sinnübertragung*: Zunehmende Rollendifferenzierung ist mit erhöhten Koordinationsbelastungen verbunden. Bei einem bestimmten Entwicklungsstand der Gesellschaften kann nicht mehr von einer gemeinsamen »Realitätskonstruktion«, von einem gemeinsamen Bewußtsein vom »Sein des Seienden« ausgegangen werden. Die Sinnentwürfe weisen zunehmend Widersprüche und Variationsmöglichkeiten auf. Das trifft insbesondere auf den Bereich sozialer Normen zu, deren Begründungsgeschichte eine deutlich pragmatische Tendenz (Positivierungstendenz) aufweist: von der ontologischen über die naturrechtliche zur interessenmäßigen Begründung. Die Übertragung von Sinn innerhalb der verschiedenen Rollenebenen wird damit problematisch: Sinn wird zunehmend von den Systemreferenzen selbst gefärbt. Die entsprechenden Übertragungsmechanismen (Wahrheit, Macht, Liebe und Geld<sup>32</sup>) sind funktional äquivalente Leistungen, insofern sie Sinn — freilich auf verschiedenen Ebenen — vermitteln. In einem weiteren gesellschaftlichen Entwicklungsstadium (das dem der modernen Industriegesellschaften etwa entspricht) genügen selbst diese *Übertragungsmechanismen* nicht mehr. Sie *müssen reflexiv werden*, d. h. auf sich selbst angewandt werden<sup>33</sup>. *Macht muß z. B. ihren asymmetrischen Aspekt zunehmend verlieren und zirkulär werden*.

(3.) *Komplexitätserhaltung*: Das für ein intern stark differenziertes politisches System wohl wichtigste Problem ist die Erhaltung seiner Komplexität. Mit der funktionalen Rollendifferenzierung sind ja nicht nur Definitions- und Koordinationsprobleme verbunden, sondern auch soziale Probleme, etwa die wachsende Last der Bedürfnisbefriedigung. *Luhmann* berücksichtigt freilich nur die formalen Stabilitätsbedingungen des Systems. Er geht von zwei Annahmen aus: (a) »Wichtigste Bedingung der Stabilisierung eines ausdifferenzierten, funktional spezifizierten Systems ist die Erhaltung seiner eigenen Komplexität auf einem Niveau, das dem seiner gesellschaftlichen Umwelt entspricht... Hohe Eigenkomplexität bedeutet demnach Zulassung von Alternativen, Variationsmöglichkeiten, Dissens und Konflikten im System.«<sup>34</sup> (b) Systeme haben »die natürliche Tendenz zur Sinnverdichtung und zur Beseitigung aller Ungewißheiten«<sup>35</sup>. Daraus lassen sich zwei Grundfragen ableiten: Wie erlangt ein politisches System einen ausreichenden Bestand an Alternativen und Variationsmöglichkeiten? Wie können hinreichend unbestimmte Systemstrukturen und weite Offenheit für andere Möglichkeiten gesichert werden?

Die erste Frage läßt sich aufgrund der bisherigen Erörterungen bereits beantworten: Nur durch weitere interne Rollendifferenzierung wird es dem politischen System möglich, Konflikte und damit Alternativen der Außenwelt durch interne Probleme

<sup>32</sup> Zu ihrer Interpretation vgl. v. a. »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 633 ff.

<sup>33</sup> Vgl. dazu insbes. »Reflexive Mechanismen«, in: *Soziale Welt*, 17. Jg., Heft 1 (1966), S. 1—23, passim.

<sup>34</sup> »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 713.

<sup>35</sup> Ebda.

umzuformulieren bzw. zu absorbieren. Konkret: *Systeminterne Rollen müssen noch weitgehender als bisher von gesellschaftlichen Rollen* (dem Katholiken oder Protestanten, dem Proletarier oder Kapitalisten, dem Stadtbewohner oder dem Landbewohner etc.) *getrennt werden*<sup>36</sup>, damit sie »auf Grund einer anderen Motivkonstellation« (d. h. aufgrund von »Systemrationalität«) besser gelöst werden können.

Als Strategien der Strukturvariabilität schlägt *Luhmann* drei Alternativen vor: (a) *Positivierung des Rechts*: »Das Recht einer Gesellschaft ist positiviert, wenn die Legitimität Anerkennung findet, wenn also Recht deswegen beachtet wird, weil es nach bestimmten Regeln durch zuständige Entscheidung gesetzt ist.«<sup>37</sup> D. h., Rechtsnormen müssen um so abstrakter, unbestimmter sein, je mehr Komplexität systemintern bewältigt werden muß. Ihre inhaltliche Füllung muß von Fall zu Fall in einer wechselseitigen Interpretation von Rechtsnormen und Einzelinformation erarbeitet werden. Als Programme formuliert sind Rechtsnormen in gewisser Weise das Gegenteil von Konditionalprogrammen, auf die der Jurist, der Regierungs- und Verwaltungsbeamte — die ja entscheiden müssen — verpflichtet sind. Konditionalprogramme können als Systeme von Informationserwartungen verstanden werden, wobei die Informationen gleichsam als Signale die programmierte Handlungsfolge einrasten lassen. Im positiven Recht muß aber der Wenn-Dann-Zusammenhang erst durch die Interpretation der Juristen hergestellt und mit einem Weil-Also-Argument begründet werden<sup>38</sup>. Da diese Begründung sich nicht mehr auf ein Naturrecht berufen kann, wird *die inhaltliche Füllung des Rechts immer interessengebunden* sein. Die Formulierung der Interessen darf aber nicht dem Juristen überlassen, sondern muß im politischen Kampf vorprogrammiert werden. Insofern besteht ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung.

(b) *Planung*: Als Planungsstrategie empfiehlt *Luhmann* die Orientierung am Status quo, da die Rechenkapazitäten fehlen, um die Folgen gesamtgesellschaftlicher Strukturveränderungen zu überblicken<sup>39</sup>. Änderungen können inkremental (stückweise) erfolgen, wenn der Veränderungswillige den Beweis erbringen kann, daß das zu Verändernde »in all seinen Funktionen« ersetzt und wenn der bisherige Status quo (pareto-optimal) dadurch verbessert werden kann. Der scheinbare Widerspruch zwischen dem Argument der zu geringen Rechenkapazitäten und dem Argument der Beweislast (»totale« Folgeberücksichtigung bei Veränderungen) löst sich dann auf, wenn man die Beweislast nur auf die Ebene der Systemreferenzen und nicht auf die Handlungsebene bezieht. *Status quo hat demnach nur systemtheoretisch Eigenwert als reduzierte Komplexität, und auf dieser Ebene ist das Festhalten am Status quo wiederum selbst eine Reduktionsstrategie.*

(c) *Opportunismus*: In dem Moment, in dem innerhalb eines Systems nicht mehr von einer homogenen Realitätsauffassung ausgegangen werden kann, ist es auch

<sup>36</sup> Vgl. a.a.O., auch die aufschlußreiche Anm. 35, S. 730.

<sup>37</sup> A.a.O., S. 722.

<sup>38</sup> Vgl. *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung* (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 29), Berlin 1966, S. 52 f.

<sup>39</sup> Vgl. »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 723; sowie insbes. »Status quo als Argument«, a.a.O., passim.

logisch unmöglich geworden, von »letzten Werten« oder von »höchsten Zwecken« auszugehen. Damit lassen sich auch keine konsistenten Wert- oder Zweckhierarchien mehr bilden, von denen die normativ-rationalistische Schule ausgehen zu können glaubt. Geltung und Vordringlichkeit von Werten lassen sich nur noch aus einem Vergleich mit dem relativen Erfüllungsstand anderer Werte gewinnen. *Opportunismus wird bestandswesentlich.* In komplexen Sozialordnungen muß es möglich sein, einmal Hygiene auf Kosten der Kultur und dann wieder Kultur auf Kosten der Hygiene, einmal Komfort auf Kosten der Freiheit und dann wieder Freiheit auf Kosten des Komforts zu fördern<sup>40</sup>. Opportunismus setzt aber voraus, daß »hinreichend« viele Werte im System Sprecher finden und daß die relativen Präferenzen »hinreichend« rasch wechseln. Das wiederum ist nur möglich bei einem hohen Komplexitätsgrad. D. h., die *Wertindifferenz bzw. der Opportunismus* empirisch-analytischer Zweckmodelle *finden ihre Grenzen an der notwendigen Bestandserhaltung von Komplexität, da Komplexität selbst wieder Voraussetzung von Opportunismus ist*, Daraus ergibt sich das Paradox, daß »jedes System, das sich an Zwecken orientiert, den Zweckopportunismus überwinden und ihn doch beibehalten können«<sup>41</sup> muß. Mit diesem Paradox glaubt *Luhmann* das Schisma empirisch-analytischer und normativ-rationaler Betrachtungsweise überwunden zu haben.

## 2. Versuch einer Anwendung der funktional-strukturellen Systemtheorie auf die Regierungs- und Verwaltungsreform

### 2.1. Systemreferenzen als sachliche Problemordnung

In ihrer Unterscheidung von der *Lindblomschen* Verbesserungsstrategie (Inkrementalismus) wird die spezifische Leistung der Systemtheorie *Luhmanns* am deutlichsten: Die Schwäche der Verbesserungsstrategie liegt nach *Luhmann* vor allem darin, daß sie mangels umfassender Situationsanalysen unvorhergesehene, äußerst unangenehme Dysfunktionen nach sich ziehen kann. Während der Inkrementalismus in bezug auf die Lösung später auftauchender Probleme optimistisch ist, strebt die funktionale Systemtheorie an, daß auch bei jedem »kleinen Schritt« schon die Folgen mitberücksichtigt sind. Ein nach Problemniveaus geordnetes Referenzschema soll den möglichen Bereich eufunktionaler und dysfunktionaler Wirkungen abstecken: »Die *Lindblomsche* Strategie ist also im Grunde eine pragmatische Variante der allgemeinen funktionalen Systemtheorie; nur daß sie die sachliche Problemordnung in eine rein zeitliche und insofern »zufällige« Folge von unbedacht erzeugten Schwierigkeiten auflöst.«<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Vgl. »Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten«, in: *Die Verwaltung*, Band 1 (1968), S. 24; sowie »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 723; und »Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?«, in: *Verwaltungsarchiv*, 51. Bd., Heft 2 (1960), S. 113.

<sup>41</sup> Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen (*Soziale Forschung und Praxis*, 25), Tübingen 1968, S. 182; vgl. auch *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, a.a.O., S. 91.

<sup>42</sup> *Recht und Automation . . .*, a.a.O., Anm. 33, S. 128.

Wir haben versucht — von *Luhmann* bisher nur postuliert —, ein derartig geordnetes Referenzschema bis zu jenem Niveau zu entwickeln, auf dem der Folgebereich einer allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsreform sichtbar wird. »Regierung und Verwaltung« umfaßt alle diejenigen Teilsysteme, die sich auf die »Herstellung bindender Entscheidungen« (4. Funktionsstufe) spezialisiert haben, also Parlamente, Kabinette, Ministerien, Ausschüsse, Dienstleistungsbürokratien, Gerichte und Gewaltorganisationen. Die unmittelbare Umwelt der Regierung und Verwaltung besteht aus allen anderen Teilsystemen, die sich auf die anderen Probleme der 4. Funktionsstufe spezialisiert haben. Abstrakt formuliert, heißt allgemeine Regierungs- und Verwaltungsreform Steigerung der Problemverarbeitungskapazität durch intern-strukturelle Ausdifferenzierung bzw. funktionale Spezifizierung, wobei der Komplexitätsgrad dem der Umwelt *entsprechen* (d. h. nicht gleich sein) muß. Das Schema der Systemreferenzen ist idealiter ein isomorphes Abbild dieser Umweltkomplexität.

Die funktionalen Äquivalente einer Regierungs- und Verwaltungsreform erhält man *erstens*, indem man das Anwachsen der *kollektiven und verbindlichen* Entscheidungserfordernisse durch die Steigerung der Umweltkomplexität (vgl. die Funktionsstufen 5 und 6) als neue Anpassungsprobleme des Subsystems »Regierung und Verwaltung« formuliert und nach geeigneten Lösungen fragt. Dies ist die sog. externe Problematik, die in interne Bestandsprobleme und Bestandslösungen umformuliert werden muß. *Zweitens* erhält man die funktionalen Äquivalente, indem man das Anwachsen der internen Komplexität als neue Integrationsprobleme des Subsystems »Regierung und Verwaltung« formuliert und ebenfalls nach geeigneten Lösungen fragt. Ein Anhaltspunkt für die Ordnung der internen Bezugsprobleme ergibt sich dadurch, daß man die Systemreferenzen gleicher Ordnung (hier also der 4. Funktionsstufe) gleichsam phänomenologisch auf das zu untersuchende Subsystem überträgt<sup>43</sup>.

Aus den so gewonnenen Bezugsproblemen lassen sich die funktionalen Äquivalente logisch freilich nicht ableiten. Als »regulative Sinnschemata« ordnen sie lediglich einfließende Informationen *ex post* in »mögliche« und »nicht mögliche Alternativen«. Das Regulativ der Funktionen besteht sowohl darin, nach den »richtigen« Informationen zu suchen als auch eintreffende Informationen »richtig« einzuordnen.

## 2.2. *Regierungs- und Verwaltungsreform I: Funktionale Äquivalente in bezug auf die externe Problematik*

### 2.2.1. *Funktion der Herstellung bindender Entscheidungen*

Hier stellt sich die externe Problematik in allgemeiner Form als Absorption von Umweltkomplexität, als Transformierung der Umweltprobleme in interne Probleme *und* deren Reduktion durch Entscheidung. Alternativen: (a) Innendifferenzierung des Systems, d. h. Abbildung der relevanten Umweltbereiche in interne Bereiche (Bil-

<sup>43</sup> Mit der stillschweigenden Hypothese, daß die Ontogenese die Phylogenese wiederholt. Derartig operationale Anhaltspunkte zur Gewinnung der funktionalen Äquivalente sind bei *Luhmann* freilich nirgends gegeben, so daß auf den extrapolierenden Charakter dieses Abschnittes wie des folgenden Kapitels hier hingewiesen werden muß.

dung von Fachministerien, Fachausschüssen etc.) — resp. von der Reform her betrachtet, eine Untersuchung, ob die derzeitige Innendifferenzierung noch sinnvoll ist. (b) Auflösung der in den politischen Globalentscheidungen vorhandenen Zielkonflikte in ein zeitliches Nacheinander, verbunden mit den entsprechenden Strategien der Zeitknappheit<sup>44</sup>; beliebt vor allem die Strategie des Terminzwangs, wobei Widerstände z. B. in Marathondebatten niedergerungen werden können<sup>45</sup>.

(c) Herabsetzung der Umweltaforderungen durch Manipulation oder mit dem Argument des Sachzwanges (z. B. »die Kasse ist leer«), allgemein: Manipulation des Anspruchsniveaus.

Dysfunktionen und damit Widerstände sind zu erwarten bei den verschiedenen Knappheits- und Manipulationsstrategien. Es entsteht dabei die Gefahr, daß Veränderungen nur noch nach dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz erfolgen und Änderungen der Inputstruktur (von seiten des politischen Publikums und der Parteien formuliert) nicht berücksichtigt werden<sup>46</sup>.

*2.2.2. Funktion der ›Politik‹:* Diese Funktion muß unter dem Gesichtspunkt des engeren Entscheidungssystems als Problem betrachtet werden, wie und inwieweit durch seine Entscheidungen das Teilsystem ›Politik‹ entlastet werden kann. Mögliche funktionale Äquivalente: Hearings; Verbesserung des Petitionsrechts; Verbesserung der Quantität und Qualität der Informationen an Parteien, Presse und politisches Publikum (eine Möglichkeit, die nach *Luhmann* freilich infolge der engen Kapazitätsgrenzen des Bürgers schon ziemlich erschöpft ist); politische Meinungsforschung; andere — heute sehr gebräuchliche — Äquivalente sind eigene Gesetzesinitiative und personale Verflechtung mit dem Subsystem ›Politik‹.

*2.2.3. Funktion der Sozialisation:* Neue Anforderungen an kollektiv verbindliche Entscheidungen ergeben sich aus dem sich weiter ausdifferenzierenden Subsystem ›Sozialisation‹ vor allem hinsichtlich der Verbesserung von Kontroll- und Ausbildungsinstitutionen. Hinsichtlich der Ausbildungsinstitutionen muß dafür gesorgt werden, daß die schichtenspezifische Rollenausbildung und -definition abgebaut wird zugunsten eines durchlässigen Bildungssystems, das Chancengleichheit und höhere Mobilität (und damit höhere Selektionsleistung) gewährleistet. Äquivalente: Gesamtschulen; Mittelpunktschulen; Studienhonorar; besseres und übersichtlicheres Stipendienwesen; Lehrmittelfreiheit; Umschulungszentren; Bildungsurlaub etc. Hinsichtlich der Kontrollinstitutionen müssen u. a. Mitbestimmungsmodelle gefördert und rechtlich abgesichert werden. Äquivalente: Verbesserung der Personal- und Mitbestimmungsgesetze etc.

<sup>44</sup> Vgl. »Die Knappheit der Zeit . . .«, a.a.O., S. 24 ff.

<sup>45</sup> Berührt dafür sind die EWG-Ministerratssitzungen und die Sitzungen der konzertierten Aktion.

<sup>46</sup> Vgl. dazu *Frieder Naschold*: »Vernachlässigte Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland«, in: *Kommunikation*, 5. Jg., Heft 4 (1969), S. 191—200, passim.

2.2.4. *Funktion der Konstitution von Werten:* Schwerpunkte neuer kollektiver Entscheidungsanforderungen ergeben sich insbesondere aus dem Bereich der Grundrechte und der wissenschaftlichen Forschung. Äquivalente hinsichtlich der Grundrechtsreform: Revision föderalistischer Kompetenzen; Aufhebung der strukturellen Trennung von Wirtschafts- und Finanzpolitik; extensive Auslegung der Rahmenkompetenzen etc. Äquivalente hinsichtlich der wissenschaftlichen Forschung: erhebliche Verbesserung der finanziellen Förderung von Forschungsprojekten, insbesondere solcher, die direkt keine ökonomischen Gewinne erzielen; Förderung von neuen Forschungsinstitutionen etc.

2.2.5. *Funktion des Austausches:* Entlastungsfunktionen für Regierung und Verwaltung ergeben sich in erster Linie hinsichtlich extrem hoher Anforderungen der Tauschmobilität (räumlich wie zeitlich) und der notwendigen Erschließung neuer Märkte. Äquivalente: Verkehrsplanung, Raumplanung etc. bzw. Handelsabkommen, Devisenpolitik etc.

2.2.6. *Funktion der Produktion:* Aus diesem Komplex soll hier nur der Bereich der Investitionen herausgegriffen werden, der bisher am meisten vernachlässigt wurde. Regierung und Verwaltung üben schon seit langer Zeit Entlastungsfunktionen aus hinsichtlich der Bereitstellung von Produktionsfaktoren (vor allem dadurch, daß sie den Unternehmen durch hohe Abschreibungssätze die Möglichkeit der Selbstfinanzierung sichern), und durch kompensatorische Tätigkeit im Bereich der Infrastrukturpolitik, ohne aber entsprechenden politischen Einfluß zu haben. Investitionen erfolgen privat-unpolitisch, während die Folgeprobleme von der Gesamtgesellschaft getragen werden müssen, z. B. die sog. externen Kosten wie Arbeitsplatzverlust, Akkordarbeit, häufiger Wohnungswechsel etc. Reine Kompensationstätigkeit — auf die *Luhmann* Regierung und Verwaltung offenbar beschränkt wissen will (z. B. durch Arbeitslosenunterstützung und andere wohlfahrtsstaatliche Tätigkeiten) — dürfte in einem hochkomplexen Sozialsystem nicht mehr genügen. Mögliche Äquivalente: innerbetriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung; Vergesellschaftung der wichtigsten Produktionsmittel; Konjunktur- und Wachstumspolitik; Investitionsplanung etc.

2.2.7. *Funktion der Reproduktion:* Schwerpunkte neuer Anforderungen an das kollektiv verbindliche Entscheidungssystem ergeben sich speziell aus dem Bereich der Gesundheitspflege, der Institution der Ehe und der Erziehung. Äquivalente: größere Zahl staatlicher Krankenhäuser; Verbesserung des Versicherungswesens etc. resp. Verbesserung der Ehegesetze etc. resp. Verbesserung der Familiengesetze etc.

2.2.8. *Funktion der Gratifikation:* Aus dem Schema der Systemreferenzen wird deutlich, daß die materielle Verteilungsfunktion besonders der Entlastung durch kollektiv verbindliche Entscheidungen bedarf, da direkte Belohnungsmaßstäbe im Zuge der weiteren Rollendifferenzierung immer schwieriger werden — Diskrepanzen in der tatsächlichen Belohnung damit wahrscheinlicher werden. Äquivalente: Vermögensbildung; Einkommenumverteilung; Gewinnbeteiligung etc. Das psychische Beloh-

nungssystem ist freilich nicht weniger kritisch (Indikator: Anwachsen mentaler Krankheitssymptome); Regierung und Verwaltung können hier zumindest die Forschung psychosomatischer Krankheiten stimulieren und fördern.

### 2.3. Regierungs- und Verwaltungsreform II: Funktionale Äquivalente in bezug auf die interne Problematik

#### 2.3.1. Funktion der Herstellung bindender Entscheidungen

Intern stellt sich vor allem das Problem, die schon zahlreich ausdifferenzierten Entscheidungsuntersysteme (Parlament, Kabinett, Ministerien, Ausschüsse, Planungsstäbe etc.) besser zu koordinieren. Funktionale Äquivalente: Planung der Planung, d. h. Ausdifferenzierung eines übergeordneten Planungsstabes<sup>47</sup>, der entscheidet, was geplant werden soll, der den Stand der Planungen verfolgt und die Planungen aufeinander abstimmt; Einrichtung einer zentralen Informationssammel- und Informationsverteilungsstelle; personelle Verflechtung der Entscheidungsgremien; Entlastung der unmittelbaren Entscheidungsträger von Routineaufgaben; Institutionalisierung des informellen Meinungsaustausches<sup>48</sup> etc.

#### 2.3.2. Funktion der »Politik«:

In einem intern stark ausdifferenzierten Entscheidungssystem stellt sich das im engeren Sinne »politische« Problem vor allem als die Herstellung reflexiver Macht (d. h. zirkulärer Machtstrukturen). Die autoritäre Befehlshierarchie muß zunehmend in eine Kreislaufhierarchie verwandelt werden. Das ist im wesentlichen eine Frage der Verbesserung des Leitungsstils. Hierzu haben die Systemtheorie und der *Human-Relations-Ansatz* einige Alternativen formuliert: Einbau von »sekundären Elastizitäten« in Routineprogramme; Regelung statt Steuerung; Teamarbeit etc.<sup>49</sup>.

#### 2.3.3. Funktion der Sozialisation:

Hier stellt sich das Problem als Verbesserung der Rollendefinition und -ausbildung sowie der Sanktions- und Kontrollmechanismen auf der Ebene des Entscheidungssystems. Äquivalente: Anwendung didaktischer Modelle für Rollentraining, z. B. Simulation von Entscheidungsprozessen, Planspiele, Zeitplanstudien, Arbeitsplatzstudien und dergleichen; strengere Rollendifferenzierung

<sup>47</sup> Als ein Schritt dazu kann der jüngst gebildete Planungsstab im Bundeskanzleramt gewertet werden. (Vgl. »Planungsstab unter Ehmke«, in: *Die Welt*, Nr. 6 v. 8. 1. 1970, S. 5.)

<sup>48</sup> In diesem Sinne z. B. das Montags-Diner der Kabinettsmitglieder im Palais Schaumburg. Näheres dazu vgl. »Lob der Routine«, in: *Verwaltungsarchiv*, 55. Bd., Heft 1 (1964), S. 12 ff.; sowie *Frieder Naschold: Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1969, S. 62 ff.

<sup>49</sup> *Luhmanns* Beispiel für reflexive Macht dürfte wohl kaum ein institutionalisierbares Äquivalent sein: Der Chef hat Macht über seinen Referenten, dieser hat Macht über seine Frau, diese hat Macht über ihre Freundin, jene ist wiederum Freundin des Chefs und hat deshalb Macht über den Chef. (»Klassische Theorie der Macht«, in: *Zeitschrift für Politik*, 16. Jg., Heft 2 [1969], S. 161.)

zwischen Politik und Verwaltung, d. h. weitere Entlastung der Regierungs- und Verwaltungssämer von Rollen des Partei-, Wirtschafts- und Verbandsfunktionärs; Umwandlung diffuser und rigider Sanktionsmechanismen in spezifische und variable, d. h. vor allem schärfere Trennung der Systemgrenzen<sup>50</sup>, statistische Feststellung der Fehlerquoten, Versetzung, laufende Information der Fehlervergleichsquoten etc.

*2.3.4. Funktion der Konstitution von Werten:* Auch intern muß sich das Regierungs- und Verwaltungssystem dem Wandel kognitiver und normativer Legitimation anpassen. Äquivalente: frühzeitige Überprüfung der Normenkonformität, und zwar schon im Stadium der Planung; Propagierung von Tempo- und Modernisierungs-ideologien — hierzu eignen sich u. a. Reizsymbole wie »effizient«, »modern«, »dynamisch«, »innovativ«, »mobil«, »logisch«, und, *last but not least*, »funktional«; Auftragsforschung; Bildung eigener wissenschaftlicher Stäbe etc.

*2.3.5. Funktion des Austausches:* Intern stellt sich diese Funktion als Problem dar, wie der Informationsaustauschprozeß verbessert werden kann. Hierzu müssen besonders zwei Äquivalente kleingearbeitet werden: (a) Verbesserung der Kommunikation durch höhere Durchlässigkeit der Informationskanäle bei gleichzeitiger stufenartiger Vorselektierung von Informationen zur Entlastung der jeweiligen Informationsspeicher; (b) Verbesserung der Kommunikation durch Neuorganisation der Verwaltungseinheiten, vor allem Zentralisierung der historisch zersplitterten Verwaltungseinheiten bei gleichzeitiger Dezentralisierung durch Mehrebenenplanungsstrukturen.

*2.3.6. Funktion der Produktion:* Intern stellt sich diese Funktion als Problem dar, wie die Produktion von Entscheidungen quantitativ wie qualitativ verbessert werden kann (informationelle Seite) und wie die für kollektiv verbindliche Entscheidungen erforderlichen Sachmittel (materielle Seite) beschafft bzw. am wirksamsten eingesetzt werden können. Äquivalente: Trennung der Routineangelegenheiten von innovativen Entscheidungen und deren Formulierung in Konditionalprogramme als Vorbereitung zur Automatisierung von Entscheidungsprozessen; Informationsentlastung durch vorgelagerte Aufbereitungsinstitutionen; Anwendung von Optimierungsmodellen, Überprüfung der erforderlichen Personalstellen; Steuererhöhungen etc.

*2.3.7. Funktion der Reproduktion:* Diese Funktion stellt sich als Problem der besseren Rekrutierung von Regierungs- und Verwaltungsbeamten. Äquivalente: Objektivierung der Karrierekriterien (Leistungsprinzip statt Adaptionprinzip), d. h. vor allem Abbau partikularer Auslesekriterien, wie Vetternwirtschaft, Regionalismus und Klerikalismus; Entpolitisierung der Karrieren bis in hohe Ämter hinein und Stärkung des professionellen Zusammenhalts (im Sinne eines Beamtenethos)<sup>51</sup>; Tren-

<sup>50</sup> Näheres dazu und veranschaulicht in einer Fallstudie, vgl. *Recht und Automation...*, a.a.O., S. 112 ff.

<sup>51</sup> Diese Forderungen kehren bei *Luhmann* immer wieder; vgl. u. a. »Tradition und Mobilität«, in: *Recht und Politik*, Heft 2 (1968), S. 52.

nung der Regierungs- und Verwaltungsämter von Rollen, die oft noch als zusätzliche und willkommene Einkommensquellen dienen, z. B. Aufsichtsratsposten, Tätigkeit als Rechtsanwalt — d. h. Verbot der Ämterhäufung; Werbung für Beamtenlaufbahn etc.

2.3.8. *Funktion der Gratifikation*: Diese Funktion läßt sich unter folgenden Aspekten kleinarbeiten: Zunächst stellt sie sich für Regierung und Verwaltung als Problem, wie der emotionale Zusammenhalt der Individuen, der ja infolge der Rationalisierung, Spezialisierung und Universalisierung der Rollen »von Natur aus« nicht mehr gegeben ist, durch funktionale Äquivalente wiederhergestellt werden kann. Mögliche Alternativen: Steh-Partys, Skatclubs etc. Zweitens kann diese Funktion als Problem des materiellen Anreizes gesehen werden. Mögliche Alternativen: höheres Einkommen; differenziertere Einkommenshierarchie etc. Drittens enthält sie das Problem, Status und Funktionalität in Einklang zu bringen. Funktionale Äquivalente: Statuserhöhung bei gleichzeitiger Kompetenzreduktion (sog. »Frühstücksdirektor«); Bildung von Stäben als Ausgleich für die fehlende funktionale Autorität in der formalen Linienhierarchie etc.

#### 2.4. Kritische Zusammenfassung

Die systemtheoretisch gewonnenen funktionalen Bezugsprobleme, die Vergleichsbereiche äquivalenter Alternativen öffnen, sind für den politischen Praktiker aus drei Gründen nur indirekt brauchbar: (1.) Funktionale Äquivalente hängen von der Wahl der Bezugsgesichtspunkte ab, deren wertmäßige Begründung nicht Sache des Wissenschaftlers ist. Die Relevanz der Bezugspunkte hängt von den Präferenzen des Praktikers ab: Gegen den Austausch ihrer Begründung sind die festgestellten Äquivalente immun, nicht aber gegen den Austausch ihrer Bezugspunkte<sup>52</sup>. (2.) Das Abstraktionsniveau der Bezugsprobleme als auch der Äquivalente ist noch zu hoch; die Probleme müssen noch weiter kleingearbeitet werden, um eine Transformation in Entscheidungsmodelle zu ermöglichen. Jede Transformation dieser Art erfolgt durch Programmierung<sup>53</sup>. (3.) Prinzipiell erfolgt der Übergang vom Äquivalenzmodell zum Entscheidungsmodell nicht nahtlos. Die Begründung der jeweiligen Entscheidung erfolgt über die konkrete Handlungssituation und nicht über das Bezugsproblem (andernfalls könnte nicht von »Äquivalenten« gesprochen werden).

Abgesehen von diesen Grenzen, die der Systemtheorie *Luhmanns* immanent sind, werden durch den Anwendungsversuch erhebliche Schwächen und Lücken sichtbar:

<sup>52</sup> Vgl. »Funktionale Methode und juristische Entscheidung«, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 94. Bd., Heft 1 (1969), S. 23 f.

<sup>53</sup> Vgl. dazu v. a. »Zweckprogrammierung« in ders., Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 177 ff. Programmierung definiert *Luhmann* als »Transformation von Systemproblemen in Entscheidungsprobleme«. (=Funktionale Methode und juristische Entscheidung«, a.a.O., S. 23.)

(1.) Die Funktionen (bzw. die Systemreferenzen) erweisen sich keineswegs als »regulative Sinnschemata« oder als »Einsatzregeln« in dem von *Luhmann* erhofften Sinne. Der Äquivalenzbereich ist durch die »Nachricht« der Systemreferenzen weder eindeutig noch für jedermann gleich determiniert. Determinierend ist letztlich die subjektiv-pragmatische Weltsicht desjenigen, der den Bereich möglicher Einsatzwerte ausfüllt. *Die Intersubjektivität der funktionalen Äquivalente wird damit problematisch.*

(2.) Verglichen mit der Erfahrung, *weisen die Systemreferenzen zahlreiche Blindstellen auf.* Es fehlen: (a) die inter- wie intranationale Dimension, d. h. zum Beispiel die Beziehungen zwischen mehreren politischen Konsens- und Entscheidungssystemen resp. zwischen mehreren Entscheidungssystemen. Soziale Systeme wachsen nicht nur durch Untergliederung, sondern auch durch Konstruktion zusätzlicher Sozialeinheiten, ohne daß der wachsenden Systemkomplexität ein Vorgang der Differenzierung zugrunde liegt; (b) die Berücksichtigung von Marginalgruppen, die weder vom System generalisierter Verhaltenserwartungen noch vom System kollektiv verbindlicher Entscheidungen erfaßt werden, die aber — wie historisch leicht nachzuweisen ist — großen gesellschaftlichen Einfluß haben (können) und gesellschaftlichen Wandel z. T. erklärbar machen; (c) der Einbezug systeminterner Kontrollinstitutionen, da die Intersubjektivität systeminterner Sinnentwürfe problemlos zu sein scheint <sup>54</sup>.

(3.) Wird die Orientierung an Systemrationalität schon dadurch fragwürdig, daß weder die Berücksichtigung aller Systemreferenzen gewährleistet, noch die jeweiligen funktionalen Äquivalente intersubjektiv vermittelt werden, ist es um so bedenklicher, wenn *Luhmann* keine operationale Anweisung gibt, wie jeweils der Grad der Systemkomplexität festgestellt werden kann. Da sich Systemrationalität letztlich am Systembestand, d. h. am jeweiligen Komplexitätsniveau orientiert, wäre — auf die Regierungs- und Verwaltungsreform bezogen — ein Kriterium erforderlich, welche Entscheidungen kollektiv verbindlich gefällt werden müssen und welche nicht. Die Systemtheorie müßte Schwellwerte angeben können, die anzeigen, wann die Tätigkeit des Subsystems »Regierung und Verwaltung« für andere Subsysteme eufunktional (d. h. andere Subsysteme »entlastend«) und wann sie dysfunktional (d. h. die Autonomie anderer Subsysteme verletzend) ist. Ohne derartige Schwellwerte kann sowohl Passivität des Entscheidungssystems (z. B. Neoliberalismus) als auch die übermäßige Aktivität des Entscheidungssystems (z. B. Zentralverwaltungswirtschaft) mit den jeweils auswechselbaren Argumenten (Systemautonomie bzw. Entlastungsfunktion) rationalisiert werden. *Das Argument der Systemrationalität als Erhaltung bzw. Steigerung von Kom-*

<sup>54</sup> Auf diese und andere Blindstellen weisen auch hin: *Jörg Münstermann*: »Zur Rechtstheorie Niklas Luhmanns«, in: *Kritische Justiz*, Heft 4 (1969), S. 325—338, passim; sowie *Karl Hermann Tjaden*: »Zur Kritik eines funktional-strukturellen Entwurfs sozialer Systeme«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 21. Jg., Heft 4 (1969), S. 752—769, passim. Beide Kritiken beschränken sich freilich im wesentlichen auf den Nachweis derartiger Blindstellen und des konservativen bias *Luhmanns*, ohne den Funktional-Strukturalismus im Kern, d. h. in der Äquivalenzmethode zu treffen.

plexität hat ohne Operationalisierung der Systemkomplexität keine diskriminierende Explikationskraft<sup>55</sup>.

(4.) Eine entscheidende Schwäche ist die mangelnde Klärung des System-Umwelt-Verhältnisses. Problematisch erscheint für *Luhmann* immer nur die Erhaltung bzw. Erweiterung der internen Systemkomplexität, nicht aber die der jeweiligen Umweltkomplexität. Die *Möglichkeit langfristiger Umweltbeschränkungen* z. B. des Systems »Politik i.e.S.« durch politische Sollwertsetzung etwa des Produktionssystems scheint *Luhmann* auszuschließen. Eine Regierungs- und Verwaltungsreform, die eine relativ komplexe Umwelt voraussetzt, ohne daß jene tatsächlich gegeben ist, würde aber lediglich bestehende Ungleichgewichte optimieren statt beseitigen. Die Frage, wo Wachstumsprozesse beginnen bzw. blockiert werden — im System (z. B. Regierung und Verwaltung) oder in der Umwelt (alle anderen Subsysteme auf gleicher Funktionsebene) und in welchen Bereichen (etwa im Produktionssystem) — scheint bei *Luhmann* durch die Annahme obsolet zu werden, daß das interne Wachstum der jeweiligen Systemeinheiten gleichsam automatisch (Diffusionsprinzip) das entsprechende Wachstum der anderen Systemeinheiten auslöst. Das aus dem Äquivalenzfunktionalismus ableitbare *Konkurrenzprinzip* (vgl. S. 194) wird somit durch die *klassisch-liberale Brille prästabilisierter Harmonie* gegeben.

(5.) Problematisch erscheint für *Luhmann* das Übersetzen von Systemproblemen in Entscheidungsprobleme, nicht aber umgekehrt die Übersetzung von Entscheidungsproblemen in Systemprobleme, d. h. die Abstrahierung konkreter Problemstellungen in abstrakte Systemprobleme, ohne die funktionale Äquivalente nicht festgestellt werden können. Die funktionale Methode steht und fällt aber damit, daß der zweite Aspekt dieses Übersetzungsproblems gelingt. Diese Übersetzung sollte doch gerade dazu führen, von den *Motiven* bestimmter Problemstellungen zu abstrahieren, die »gemeinsame(n) Basis einer identischen Problemstellung«<sup>56</sup> zu finden und die darauf bezogenen funktionalen Äquivalente *jedermann* als Alternativsample verfügbar zu machen. Auf Regierung und Verwaltung übertragen heißt das, daß dieses Subsystem fähig sein muß, die an es herangetragenen Problemstellungen aus der politischen Umwelt als Folgeprobleme von Lösungen höherer Ordnung, d. h. von ihm eigenen Systemproblemen, kenntlich zu machen. Notwendige Voraussetzung wäre eine Rollendifferenzierung bis zu dem Grade, daß die Motivation des Arbeiters, des Kleinbürgers, des Bauern, des Unternehmers etc. für den Regierungs- und Verwaltungsmann keine Rolle mehr spielen — also eine »freischwebende Regierungs- und Ver-

<sup>55</sup> Das Komplexitätsargument läßt sich zu allem hergeben, z. B. auch zu *Luhmanns* Argument, daß die Forderung nach mehr Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns und mehr Information des Bürgers deshalb unrealistisch (d. h. doch dysfunktional) sei, weil die Kapazitätsgrenze des Bürgers schon erreicht wäre (vgl. »Tradition und Mobilität«, a.a.O., S. 50). Zu den Konsequenzen einer systemtheoretischen Demokratietheorie nach *Luhmann* vgl. kritisch *Frieder Naschold*: Die systemtheoretische Analyse demokratischer politischer Systeme. Vorbemerkungen zu einer systemanalytischen Demokratietheorie als politischer Wachstumstheorie mittlerer Reichweite (unveröff. Man.), Oktober 1969, S. 29 f.

<sup>56</sup> Theorie der Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 105.

waltungselite«<sup>57</sup>. Da die Erfahrung einer solchen Voraussetzung — auch wenn sie von Luhmann nur normativ-idealtypisch gemacht wurde — widerspricht, stellt sich die Frage, *inwieweit das Theorem der Rollendifferenzierung als Motivationsdifferenzierung gerechtfertigt ist.*

Um diese Punkte besser beurteilen zu können, gehen wir zunächst kritisch auf die anthropologischen und rechtsphilosophischen Grundlagen des *Luhmannschen* Ansatzes ein, an die sich eine erkenntnistheoretische und wissenschaftslogische Kritik anschließen sollen.

### 3. Anthropologische und rechtsphilosophische Grundlagen der funktionalen Systemtheorie

#### 3.1. Der ontologisch-anthropologische Stellenwert von Institutionen bzw. Systemen

*Luhmanns* Komplexitätsphilosophie weist zahlreiche Analogien zur Anthropologie *Arnold Gehlens* auf. Auf eine inhaltsanalytische Gegenüberstellung der entsprechenden Textstellen muß im Rahmen dieser Arbeit verzichtet werden. Hier sollen nur die entscheidenden sachlichen Übereinstimmungen mit ihren Konsequenzen herausgearbeitet werden.

Im Anschluß an *Max Scheler* geht *Gehlen* vom Vergleich Mensch-Tier aus. Im Gegensatz zum Tier zeichnet sich der Mensch durch unspezialisierte Instinkte aus, die durch mannigfaltige Außenweltdaten beliebig beeindruckbar sind<sup>58</sup>. Im Naturzustand sind damit potentiell alle Handlungsreaktionen möglich, soziales — d. h. für *Gehlen* mit Sicherheit erwartbares und reziprokes — Handeln aber unmöglich. Daraus ergibt sich *Gehlens* Grundfragestellung: »Wie ist es einem instinktgebundenen, dabei aber antriebsüberschüssigen, umweltbefreiten und weltoffenen Wesen möglich, sein Dasein zu stabilisieren?«<sup>59</sup> Diese Daseins-Stabilisierung erfolgt prinzipiell durch *Institutionen*, das sind gesellschaftlich sanktionierte Verhaltensmuster, die aus der Vielheit der möglichen menschlichen Verhaltensweisen bestimmte Varianten verbindlich machen<sup>60</sup>. *Institutionen* fungieren als sekundäre Auslösermechanismen: Der Mensch, der sich an *Institutionen* orientiert, reagiert nun auf Umweltreize sinnhaft geordnet, d. h. voraussehbar. *Gehlens* *Institutionen* sind künstliche Instinkte.

*Luhmanns* Grundfragestellung ist ähnlich, wenn er auch von anderen Voraussetzungen ausgeht. Er sieht die Fähigkeit des Menschen zu bewußter Erlebnisverarbeitung aus anthropologischen Gründen als gering und kaum veränderbar an. Die menschliche Umwelt dagegen ist äußerst komplex, unbeherrschbar, vielfältig, fluktuierend. Daraus ergibt sich das Problem: Wie kann die äußerste Komplexität der Welt in ein Format transformiert werden, an dem menschliches Erleben und Handeln

<sup>57</sup> Vgl. zu dieser Interpretation von Rollendifferenzierung als Motivationsdifferenzierung v. a. »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 730.

<sup>58</sup> Vgl. *Arnold Gehlen: Anthropologische Forschung* (rde., 138), Reinbek 1961, S. 17.

<sup>59</sup> Ders.: *Urmensch und Spätkultur*, Bonn 1956, S. 47.

<sup>60</sup> Vgl. ders.: *Anthropologische Forschung*, a.a.O., S. 71.

sich sinnhaft orientieren kann<sup>61</sup>? Die Reduktion von Komplexität erfolgt prinzipiell durch *Systeme*, das sind Selektionsleistungen, von denen abhängt, welche Handlungen möglich und welche nicht möglich sind.

Auf der allgemeinen Systemebene ist *Luhmanns* Systembegriff freilich nicht mit *Gehlens* Institution zu vergleichen, da hier Systeme ja gerade einen Bereich funktionaler Äquivalente — also mehrere Möglichkeiten — abstecken. Dagegen sind auf der Handlungsebene Systeme identisch mit stabilisierten Verhaltenserwartungen und fungieren in Analogie zu *Gehlens* Institutionen ebenfalls als Auslösermechanismen. *Als Konsequenz folgt* bei beiden Ansätzen, daß *Institutionen bzw. Systeme qua Selektionsleistung*, d. h. durch ihre notwendige Voraussetzung für menschliches Handeln und Überleben, *Eigenwert bzw. ontologischen Status erhalten*.

### 3.2. Funktionen und Folgen der Entlastungs- bzw. Komplexitätsphilosophie

*Gehlens* Interpretation der Institutionen als Ersatzinstinkte, die sekundär den primär versagten Automatismus des Verhaltens gestatten, wird erst verständlich, wenn man weiter nach der Funktion dieser Automatismen fragt: Sie sind für Gehlen Motor der menschlichen Evolution. Ursprünglich fabrizierte der Mensch z. B. Steinmesser, um damit Tiere zu töten, die seinen Hunger stillen sollten. Da bessere und schlechtere Steinmesser produziert wurden, kam es bald zur Arbeitsteilung, d. h., das Problem Nahrungsbeschaffung wird aufgeteilt in (a) das Jagen des Tieres, (b) das Produzieren von Steinmessern. Das hat zur Folge: (1.) Die Motivations-, Versuchs- und Kontrollenergie, die bisher auf beide Tätigkeiten verteilt war, wird durch die Institution Arbeitsteilung entlastet. Neue Inhalte werden dadurch erlebbar und rücken in den Umkreis der Verwertung. Voraussetzung ist freilich, daß die arbeitsteiligen Leistungen notfalls einklagbar sind. Dies wird gesichert durch gesellschaftliche Sanktionen und durch Sozialisationsprozesse, die damit notwendige Bestandteile von Institutionen sind. Folgen der permanenten Sanktionsdrohung und Sozialisation sind vor allem Zweck-Mittel-Trennung und Motivationsverschiebung: Das Steinmesser als Mittel wird zum Selbstzweck, und der Steinmesserproduzent wird nicht mehr durch ursprüngliche Bedürfnisse (Nahrung) motiviert, sondern qua Steinmesserproduzent (Rolle). (2.) Die Nahrungsbeschaffung wird tatsächlich effizienter, da der Jäger als Jäger geschickter wird und der Steinmesserproduzent durch Innovationen seine Produkte verbessert. Die kulturelle Entwicklung des Menschen läßt sich nach Gehlen auf das iterative Muster dieses simplen Paradigmas zurückführen: »Die allen Institutionen wesenseigene Entlastungsfunktion von der subjektiven Motivation und von dauernden Improvisationen fallweise zu vertretender Entschlüsse ist eine der großartigsten Kultureigenschaften, denn diese Stabilisierung geht... bis in das Herz unserer geistigen Positionen.«<sup>62</sup>

Die Analogie der Entlastungsphilosophie *Gehlens* zur funktionalen Systemtheorie *Luhmanns* liegt vor allem in dem oben beschriebenen Prozeß der funktionalen Spe-

<sup>61</sup> Vgl. »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 619; »Politische Planung«, a.a.O., S. 282; »Status quo als Argument«, a.a.O., S. 75.

<sup>62</sup> *Arnold Gehlen: Urmensch und Spätkultur*, a.a.O., S. 48 f.

zifizierung und strukturellen Differenzierung; der Trennung der Rationalitätskriterien innerhalb der Systemreferenzen; dem Wechselverhältnis von Komplexitätsreduktion und -erweiterung; der Umkehrung der Zweck/Mittel-Relation; der Trennung von Motivation und Steuerung; der größeren Freiheit und Rationalität durch Einschränkung der Alternativen. Im folgenden soll auf die Schlüsse eingegangen werden, die Luhmann wie Gehlen durch Überziehen ihrer — sonst sicherlich sehr fruchtbaren — Ansätze folgern.

Sowohl *Luhmann* wie *Gehlen* kehren ihre zunächst empirisch fundierten Betrachtungen in normative Auslegungsschemata um. Das führt zur partiellen Wirklichkeitsblindheit und zur Verharmlosung wichtiger Nebenfolgen. Die Entlastungs- bzw. Ausdifferenzierungshypothese in ihrer normativen Variante geht von der Prämisse aus, daß Differenzierung und Spezialisierung bzw. Arbeitsteilung unter reziproken Bedingungen erfolgen. *Die Möglichkeit stabilisierter Ausbeutungs- oder Herrschaftsverhältnisse zwischen den ausdifferenzierten Rollen wird in beiden Theorien nicht reflektiert.* Um an das oben angeführte Beispiel anzuknüpfen: Der Spezialist für Steinmesser ist, funktional betrachtet, von vornherein dem Jägerspezialisten unterlegen, da jener leichter Substitute (Äquivalente) für Steinmesser finden wird; ebenso ungleichgewichtig sind etwa die Verhältnisse Lehensträger–Vasall, Kapitalist–Proletarier, Informationsbeschaffer–Informationsauswerter etc.

Verharmlost werden vor allem die Auswirkungen funktionaler Spezialisierung auf die Persönlichkeitsentwicklung. Hiermit ist u. a. die Entfremdungsproblematik gemeint, die sich bei *Gehlen* aus der Eigengesetzlichkeit der Institutionen, bei *Luhmann* aus dem Auseinanderfallen von Handlungs- und Systemrationalität ergibt<sup>63</sup>. Beide Ansätze sehen im Gegensatz zur *Hegel/Marx*-Tradition Entfremdung zunächst positiv als Reduktionsstrategie von Komplexität: Institutionen bzw. Systeme befreien den Menschen von der Last, alles berücksichtigen zu müssen. Er gewinnt Zeit zum Überlegen und Handeln. Institutionen bzw. Systeme verlangen zwar ihren Tribut in Form von Rollenverpflichtungen, mit denen sich der einzelne jedoch nicht zu identifizieren braucht. Entfremdung als negatives Phänomen wird auf den individualpsychologischen Bereich reduziert und als Verlust möglicher Selbstdarstellung betrachtet — eine Selbstdarstellung, die sich aber bei strenger subjektloser Askese im Rollenverhalten nur außerhalb des Arbeitsprozesses entfalten darf. *Individuelle Autonomie und Identität werden in einen Freiraum der Privatsphäre verlagert.* Persönlichkeit konstituiert sich etwa in der Fertigkeit, Witze zu erzählen, Bezirksmeister im Schachspielen zu sein etc.; sie wird substituiert durch eine persönliche Note im Rollenverhalten oder durch Statuspflege. Die Eigengesetzlichkeit der Institutionen bzw. Systeme ist notwendiges Übel, das von *Gehlen* zusätzlich rationalisiert, von *Luhmann* durch die idealistische Utopie hochkomplexer Systeme überspielt wird<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Vgl. dazu ders.: »Über die Geburt der Freiheit aus der Entfremdung«, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Band 40 (1952/53), S. 338–353, passim; sowie *N. Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 20), Berlin 1964, S. 388 ff.

<sup>64</sup> *Gehlen*: »So werden wenigstens die Menschen von ihrer eigenen Schöpfung verbrannt und konsumiert und nicht von der rohen Natur ‚wie Tiere.‘« (*Arnold Gehlen*, »Über die Geburt

### 3.3. Rechtsphilosophische Grundlagen der funktionalen Systemtheorie: Luhmanns verfehlter Opportunismus

Wahrheit wird von *Luhmann* als Medium definiert, das Sinn intersubjektiv zwingend vermittelt<sup>65</sup>. Die logische Negation lautet: Was nicht intersubjektiv zwingend mittelbar ist, ist nicht wahrheitsfähig. Darunter fällt für Luhmann der gesamte Bereich von Werten und Zwecken. Der revolutionäre Anstrich, den Luhmann seinem Wahrheitsbegriff zu geben versucht, ist freilich nicht gerechtfertigt. Es handelt sich lediglich um eine radikalisierte Neufassung des pragmatistischen (*Peirce, Dewey* u. a.) Grundgedankens, daß sich Wahrheit nicht auf irgendeine ontologische Substanz zurückführen läßt, sondern sich relativ in der jeweiligen Sprache und dem jeweiligen gesellschaftlichen Kontext konstituiert. Radikalisiert ist die *Luhmannsche* Neufassung insofern, als sie völlig von den dahinterstehenden erkenntnistheoretischen und wissenschaftslogischen Problemen absieht und nur auf die Funktionen und Folgen des so gefaßten Wahrheitsbegriffes fixiert ist.

Das wichtigste Folgeproblem wird von *Luhmann* freilich durch die *idealistisch-utopische Konstruktion eines potentiell unendlichen Werteppluralismus ausgeblendet*. Wenn nämlich Kriterium der Wahrheit »zwingende Intersubjektivität« ist, hat Luhmann letztlich nicht die Wahrheitsunfähigkeit von Werten und Zwecken bewiesen (das hat er nur vom ontologischen Standpunkt aus), sondern gerade deren Wahrheitsfähigkeit neu begründet. Denn nach dem sprachlogisch und gesellschaftlich relativierten Wahrheitsbegriff ist wahr, was sich gesellschaftlich durchsetzt<sup>66</sup>. Selbst in hochkomplexen Gesellschaften werden noch Normen, Werte und Zwecke »intersubjektiv zwingend« zuungunsten anderer vermittelt, sei es durch mehr oder weniger physische Gewalt, sei es durch raffinierte Manipulationstechniken, sei es durch Sozialisationsprozesse. Wenn Luhmann dennoch Werte und Zwecke zugunsten eines offenen Werteppluralismus pauschal als wahrheitsunfähig bezeichnet, so setzt er eine funktionale und strukturelle Trennung von Wahrheit und Macht voraus, die empirisch nicht gegeben ist und theoretisch im Widerspruch zu seinem relativierten Wahrheitsbegriff steht. Zur Lösung dieses Widerspruchs gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder wird die Fiktion einer funktionalen und strukturellen Trennung von Wahrheit und Macht aufgegeben, oder man behält einen metaphysischen Rest transzendentaler Wesenseinsichten bei. Luhmann wählt, wie weiter unten ausgeführt wird, den zweiten Weg.

der Freiheit aus der Entfremdung«, a.a.O., S. 351). *Luhmanns* Utopie besagt, daß hochkomplexe Systeme jede Komplexität zulassen und selektiv abarbeiten können, also im Prinzip alles möglich machen. *Luhmann* geht sogar so weit zu sagen, daß sich unsere Gesellschaft in diesem Stadium schon befinde, daß Kritik sich also darauf konzentrieren müsse, daß unsere Gesellschaft ihre latenten Möglichkeiten der Komplexität nicht ausschöpfe. Insofern eine erstaunliche Analogie zum Argument der Überflußgesellschaft (vgl. u. a. »Status quo als Argument«, a.a.O., S. 81).

<sup>65</sup> Vgl. »Selbststeuerung der Wissenschaft«, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 19. Bd., Heft 2 (1968), S. 148 ff.; sowie »Soziologie als Theorie sozialer Systeme«, a.a.O., S. 633 f.

<sup>66</sup> »Wahr ist aller Sinn, dem niemand die Anerkennung verweigern kann, ohne sich aus der Gemeinschaft vernünftiger, wirkliche Welt erlebender Menschen auszuschließen.« (A.a.O., S. 633).

Bedenklicher noch als die idealistisch-utopische Konstruktion eines offenen Wertpluralismus ist die Lösung, welche die funktionale Systemtheorie hinsichtlich des Problems der Erfüllung dieser Wertekomplexität — die ganz sicher wünschenswert und begrenzt in modernen Industriegesellschaften auch existent ist — bietet. Die Lösung besteht (a) in der strukturell scharfen Trennung von Programmebene und Wertebene, (b) in der Strategie, »Wertkonflikte in ein zeitliches Nacheinander aufzulösen«, (c) in der Variabilität der Programmstruktur. Das Ganze steht unter dem provozierenden Titel: Opportunismus<sup>67</sup> — und wäre das Ei des Kolumbus, wenn den »auf Eis gelegten« Werten tatsächlich »nur Wartezeiten« zugemutet würden. Aber die Krux der politischen Wissenschaft ist doch die, daß diese Wartezeiten unerträglich und zum Teil nicht absehbar sind. Auch *Luhmann* weiß das, und wir können uns einen moralisierenden Appell durch Aufzählen »brennender Probleme« ersparen. (Wobei wir freilich darauf hinweisen müssen, daß es z. B. nicht um »Aus-siedelung von Slums« geht, sondern um Beseitigung von Slums!) Aber der Ausweg, den er zur Verkürzung der Wartezeiten vorschlägt — Steigerung des Verhaltens-tempos, bzw. Tempo zur moralischen Kategorie zu erheben, und die Empfehlung, »für alle förderungswürdigen Werte in der Verwaltung« einen institutionellen Sprecher bereitzustellen<sup>68</sup> — muß in dieser Form als leichtfertig bezeichnet werden.

*Luhmanns* Opportunismus geht von mehreren falschen Voraussetzungen aus, die sich zum Teil aus der voreiligen Verwechslung von Norm und Wirklichkeit ergeben, zum Teil Folge seines überzogenen methodischen Ansatzes sind:

(1.) *Luhmann* geht stillschweigend von der utilitaristisch-hedonistischen Voraussetzung aus, daß Wertpräferenzen eine Funktion (im mathematischen Sinne) des Grades der Wertebefriedigung sind. Konkret: Werte, die lange warten müssen, äußern sich am lautesten. Diese Grenznutzentheorie der Werte ist vor allem aus folgendem Grunde unhaltbar: Die Konstitution von Werten und die Vorstellungen über sie sind umweltbedingt und — freilich begrenzt — steuerbar. Konkret: Es gibt Formen manipulierten Bewußtseins, Bewußtsein von Ober- und Unterschichten etc.

(2.) *Luhmann* nimmt nur die Möglichkeit eines Antagonismus der Werte an, nicht aber eine solche der Strukturen. Er sieht nicht, daß auch mit der zeitlichen Auflösung antagonistischer Werte das Problem noch nicht gelöst ist, wie antagonistische Werte in Strukturen transformierbar sind. Nehmen wir an, die Werte A und B sind antagonistisch, so erfordert die zeitweilige Festlegung auf A eine Systemstruktur, welche die Verfolgung des Wertes B von vornherein verbaut.

(3.) *Luhmann* setzt weiter voraus, daß die Programmvariabilität in komplexen Systemen unproblematisch ist. Die Rationalität dieser Annahme hängt wiederum von der Voraussetzung ab, daß sich so etwas wie eine »freischwebende Regierungs- und Verwaltungselite« konstituiert hat, die vom Subsystem »Politik« die politischen Entscheidungsprämissen entgegennimmt und »neutral« in Entscheidungsprogramme transformiert. Eine derartige »saubere« Trennung ist aber (a) bis heute empirisch nirgends

<sup>67</sup> Zum Opportunismus vgl. v. a. »Soziologie des politischen Systems«, a.a.O., S. 723; »Die Knappheit der Zeit . . .«, a.a.O., S. 24 ff.; »Positives Recht und Ideologie«, a.a.O., S. 556.

<sup>68</sup> »Die Knappheit der Zeit . . .«, a.a.O., S. 25. (Auszeichnung vom Verf.)

nachzuweisen, (b) empirisch sehr unwahrscheinlich, da eine Rollentrennung zwischen politischen Entscheidungsspezialisten und Kapitalist resp. Proletarier resp. Katholik etc. zwar funktional, aber nicht strukturell denkbar ist, solange die »Staatsmaschine« von Menschen bedient wird. Darum war es historisch und ist es heute noch überwiegend der Fall, daß das stabile Subsystem »Regierung und Verwaltung« das instabile Subsystem »Politik« steuert und nicht umgekehrt, wie Luhmann annimmt. Lediglich in Krisenzeiten kehrt(e) sich das Verhältnis manchmal um. Zur Frage, wie das Verhältnis dauerhaft umkehrbar ist, bietet die funktional-strukturelle Systemtheorie jedenfalls keine befriedigende Lösung.

#### 4. Erkenntnistheoretische und wissenschaftslogische Analyse und Kritik

##### 4.1. Die funktional-strukturelle »Revolution«

Jede funktionale Analyse besteht in der Suche nach einem oder mehreren funktionalen Bezugspunkten (erkenntnistheoretisches Problem) und einer Methode, welche die Zuordnung der Ereignisse mit Hilfe dieser Bezugspunkte in irgendeiner wissenschaftlichen Form ermöglicht (wissenschaftslogisches Problem). Die vermeintliche Revolution der funktional-strukturellen Systemtheorie besteht *erstens* darin, mit der Entdeckung der »Funktion der Funktion« den absolut sicheren Status des funktionalen Bezugspunktes wiedergefunden zu haben, den der Funktionalismus durch den Zerfall der Zweckontologie verloren hatte. Mit dieser reflexiven Form des Funktionsbegriffes will *Luhmann* »den Rang des unmittelbar auf Wahrheit bezogenen teleologischen Denkens der Schulphilosophie — wenn auch auf andere Weise und mit anderen Begriffen — wiedergewinnen«<sup>69</sup>. *Die funktional-strukturelle Systemtheorie ist* — in Analogie zu Luhmanns reflexiven Mechanismen — *die reflexive Form des Struktur-Funktionalismus*.

*Zweitens* besteht Luhmanns vermeintliche Revolution darin, mit Hilfe einer funktionalen Vergleichsmethode die Aporien sowohl der empirisch-erklärenden als auch der rational-normierenden Methode überwunden zu haben. Die Formulierung der Funktion nicht als »zu bewirkende Wirkung«, sondern als »zu lösendes Problem« soll einen Vergleichsbereich mehrerer brauchbarer Lösungen öffnen. Der »neue Mensch« kann sich dann an alternativen und nicht an einzig richtigen und optimalen Lösungen orientieren. Jedes kritische Urteil über den Funktional-Strukturalismus muß sich mit diesen beiden Punkten auseinandersetzen.

##### 4.2. Die Suche nach dem sicheren Bezugspunkt: Das nichtreflexive ontische System

Das neue Fundament funktionalen Denkens ist das System, d. i. »jedes Wirklich-Seiende, das sich . . . in einer . . . Umwelt identisch hält«<sup>70</sup>. Identität konstituiert sich durch Reduktion von Komplexität, d. i., Selektion aus allen möglichen Möglichkeiten.

<sup>69</sup> Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 5.

<sup>70</sup> A.a.O., S. 1.

Als Selektion ist jede Identität bestandskritisch, und alle Ereignisse können danach befragt werden, ob sie zur Aufrechterhaltung einer Identität beitragen. Alles, was Bestand hat, kann damit auf die Voraussetzung von Bestand überhaupt — auf das System — zurückgeführt werden.

Für das System gibt es daher kein funktionales Äquivalent. Es ist die »allgemeine Struktur«, nach der Phänomenologen wie *Husserl* und *Schütz* schon gefragt haben. An das System ist alles relativ Seiende gebunden, es ist selbst nicht relativ. Selbst das Denken erfolgt immer in den Grenzen eines je schon vorhandenen Systems, denn ohne eine schon reduzierte Komplexität ist Denken nicht möglich, weil die Welt im Verhältnis zur Voraussetzung des Denkens viel zu komplex ist. Im System hat *Luhmann* das transzendente Subjekt wiedergefunden.

Obwohl *Luhmann* wiederholt die Ontologie der klassischen Schulphilosophie am Maßstab seines Äquivalenz-Funktionalismus ad absurdum führt<sup>71</sup>, liegt seiner Systemtheorie selbst eine nichtreflexive Identitäts-Ontologie zugrunde: »Systeme müssen . . . äußerst formal als Identitäten begriffen werden, die sich in einer Innen/Außen-Differenz erhalten.«<sup>72</sup> Die klassische Systemtheorie hatte diese Identität verstanden als das »Mehr« des Ganzen gegenüber den Teilen. Luhmann interpretiert sie als »Ordnungsleistung des Systems im Verhältnis zu seiner Umwelt, so daß Innen und Außen gleichermaßen im Systembegriff mitthematisiert sind. Seinsnotwendig — und damit ontologisch — ist die Aufrechterhaltung einer Grenze, ohne die in der Welt alles möglich, d. h. nichts wäre. Eine derartige Ontologie wäre harmlos, wenn diese zunächst formale Identitätsbestimmung nicht verdinglicht würde. Diese Verdinglichung<sup>73</sup> erfolgt dadurch, daß Luhmann Handlungsrationalität immer auf Systemrationalität zurückführt bzw. der Systemrationalität unterordnet: »Der Einzelbeitrag, die Einzelwirkung, die Zwecksetzung kann für sich allein keine Rationalität behaupten; sie können rational nur sein im Rahmen und nach Maßgabe von Systemreferenzen . . . Deshalb ist auch die subjektiv gemeinte Rationalität des zweckmäßigen Handelns nicht entscheidend.«<sup>74</sup> Somit fließt hinterrücks wieder ein »Mehr« des Ganzen (Systems) gegenüber den Teilen (Rollensegmenten) ein — ein Ganzes, das zudem nicht näher bestimmbar ist.

Denn *Luhmanns* Systeme sind nichtreflexiv, insofern sie sich letztlich keinen Begriff von dieser Identität machen können, solange jene sie selbst sein wollen. »*Kein System* ist imstande, die eigene Identität . . . voll zu reflektieren. Es muß sie sein. Es muß, um . . . auf Hegel anzuspielden, sich seinen eigenen Begriff verdecken.«<sup>75</sup> Soziologisch formuliert heißt das, »daß jedes System ›latente‹ Funktionen und Strukturen benötigt, um sich zu stabilisieren; sie können nicht aufgehellt werden, ohne daß das Sy-

<sup>71</sup> Vgl. u. a. »Funktionale Methode und Systemtheorie«, a.a.O., S. 8.

<sup>72</sup> Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 120.

<sup>73</sup> Ich folge hier der Definition von *Peter Berger / Thomas Luckmann*: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Conditio humana), Frankfurt/M. 1969, S. 9: »Verdinglichung ist die Auffassung von menschlichen Produkten, als wären sie etwas anderes als menschliche Produkte . . . «

<sup>74</sup> »Funktionale Methode und Systemtheorie«, a.a.O., S. 24.

<sup>75</sup> Recht und Automation . . . , a.a.O., S. 90.

stem genötigt würde, seine Identität zu ändern und den Schatten der Latenz zu verlagern<sup>76</sup>. Ein System kann also seine Identität zwar ändern — insofern wäre sozialer Wandel und auch Revolution wenigstens formal in Luhmanns Systemtheorie möglich —, es wird aber immer ein nichtreflexiver Rest, ein »Schatten der Latenz« oder — wie *Habermas* sagen würde — ein Rest von »Naturwüchsigkeit« übrigbleiben. Regierung und Verwaltung können demnach die konstituierenden Momente ihrer Identität (Zweckideologie und Recht) nicht reflektieren und damit nicht frei darüber verfügen. Dazu wäre eine Metasprache erforderlich — *Luhmann* zieht diesen sprachlogischen Analogieschluß selbst —, welche in diesem Fall in der Tat durch die Sprache der ›Politik‹ geliefert wird. In dieser Sprache können Zwecke und Rechtsnormen disponibel und instrumental im Hinblick auf Macht- und Konsensancen besprochen werden. Damit ist aber das Problem nur verschoben. Denn auch das Subsystem ›Politik‹ unterliegt Luhmanns Theorie zufolge dem Gesetz des nicht-reflexierbaren Restes; es kann sich von seiner Identität keinen Begriff machen. In Luhmanns Theorie selbst wird dieser »Schatten der Latenz« durch den »weißen Fleck« der Wertproblematik geworfen: Werte bzw. Zwecke sind nicht mehr hinterfragbar; sie scheinen — wie *Parsons* einmal selbstironisch geäußert hat — vom Kosmos zu fallen. Die erkenntnistheoretische Problematik, wie Intersubjektivität durch gesellschaftliche Interaktion konstituiert wird, unterläuft *Luhmann* letztlich durch die Annahme einer transzendentalen Intersubjektivität, die auf der Bewußtseinsleistung eines transzendentalen Ego, d. h. des Systems, basiert. Damit fällt *Luhmann* erkenntnistheoretisch auf den transzendental-phänomenologischen Ansatz *Husserls* zurück, den schon *Alfred Schütz* kritisiert hat<sup>77</sup>. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn *Luhmann* bei der Frage des Zielwandels zur immanenten Selbstregulierung des verdinglichten Systems Zuflucht nimmt: Zwecksetzung als Strategie der Unsicherheitsabsorption ermöglicht dem zweckstrukturierten System, »bis auf weiteres so zu handeln, als ob mit der Zweckerfüllung der Systembestand gesichert sei. Wenn diese Voraussetzung nicht zutrifft oder ihre Umweltprämissen sich ändern, werden störende Geräusche auftreten; dann wird das System seine Zwecke undefinieren müssen oder untergehen«<sup>78</sup>.

Eine weitere Konsequenz der nichtreflexiven Identitäts-Ontologie ist die Beliebigkeit der Wahl des funktionalen Bezugsproblems. Mit dem Wechsel des Bezugsproblems ändern sich jedoch die funktionalen Äquivalente, so daß kaum ein Ereignis denkbar ist, das nicht unter irgendeinem Gesichtspunkt eine funktional äquivalente

<sup>76</sup> Ebd.

<sup>77</sup> Vgl. dazu *Alfred Schütz*: »Das Problem der transzendentalen Intersubjektivität bei Husserl« in: *Philosophische Rundschau*, 5. Jg., Heft 2 (1957), S. 105: »Die Möglichkeit der Reflexion auf das Selbst, die Entdeckung des Ich, die Fähigkeit zum Vollzug jeglicher Epoche, aber auch die Möglichkeit aller Kommunikation und der Etablierung einer kommunikativen Umwelt ist auf der Urerfahrung der Wirbeziehung fundiert.« Schütz' Ziel einer »Ontologie der Lebenswelt rein als Erfahrung« ist freilich bis heute noch nicht befriedigend eingelöst. Als erklärte Versuche der Einlösung vgl. *Peter Berger* / *Thomas Luckmann*: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, a.a.O., passim; sowie *Michael Theunissen*: *Der Andere. Studien zur Sozialontologie der Gegenwart*, Berlin 1965, passim.

<sup>78</sup> Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 131 f. (Auszeichnungen vom Verf.).

Problemlösung darstellt. Damit gerät *Luhmann* bedenklich in die Nähe des schon von *Merton* kritisierten universalen Funktionalismus: Das Seiende ist deshalb, weil es eine Funktion erfüllt. In diesem Sinne führt *Luhmann* aus: Der äquivalenz-funktionale Vergleich »dient... der Befestigung des Seienden im Verhältnis zu anderen Möglichkeiten«<sup>79</sup>.

#### 4.3. Die Suche nach dem brauchbaren Bezugspunkt: Soziologischer und mathematischer Funktionsbegriff

*Luhmanns* funktionale Vergleichsmethode setzt eine Kontrollmöglichkeit darüber voraus, wann welche Ereignisse als funktional äquivalente Problemlösungen betrachtet werden können. Jeder, der mit dem Schema der Systemreferenzen ausgerüstet ist, müßte idealiter dieselben funktionalen Äquivalente finden. Denn anders könnte die Forderung, sich nicht nach der Rationalität persönlicher Motive, sondern nach Systemrationalität zu orientieren, nicht aufrechterhalten werden. Wie der obige Anwendungsversuch gezeigt hat, waren subjektiv-pragmatische und historische Interpretationen der »neutralen« Systemreferenzen nicht zu vermeiden: Die von *Luhmann* geforderte Trennung von System- und Handlungsebene läßt sich nicht durchhalten. Warum das nicht möglich ist, wurde mit der Kritik an der scharfen Trennung von Motivation und Steuerung angedeutet. Eine prinzipielle Kritik ergibt sich bei der näheren Betrachtung des *Luhmannschen* Funktionsbegriffs.

Es sei nochmals an *Luhmanns* Definition des Funktionsbegriffs erinnert: Funktion heißt die Beziehung der Variable  $x$  zu  $y$ , wobei  $y$  als Gesichtspunkt für die mögliche Variationsbreite des  $x$  dient. Als Beweis für die strukturelle Identität mit dem logisch-mathematischen Funktionsbegriff zieht *Luhmann* die Quantoren- bzw. die Prädikatenlogik heran. Er nennt z. B. die Satzfunktion » $x$  ist blau«, wobei das Prädikat »blau« die Klasse der möglichen Individuen  $x$  eindeutig determinieren soll. Hier aber endet bereits die Analogie zur Logik der Mathematik, die in dieser Form eine Trivialität ist. *Luhmann* berücksichtigt nicht, daß beim Übergang von der reinen Logik zur angewandten Logik bzw. Wissenschaftslogik die eindeutige Determination der Klasse  $x$  abhängig ist von einer operationalen Definition z. B. des Prädikats »blau«, was nicht Sache der Logik, sondern der Empirie ist. Wenn also »blau« regulativ sein soll in dem Sinne, daß damit Gegenstände bzw. Individuen nach »blau« und »nicht blau« unterschieden werden können, muß das Prädikat z. B. durch die empirisch-hypothetische Operationsregel ergänzt werden »blau ( $b$ ) sind alle  $x$ , die eine bestimmte Wellenlänge ( $w$ ) ausstrahlen«, formal:  $\bigwedge x (xw \rightarrow xb)$ . In der Prädikatenlogik werden also mit Hilfe einer definierten Eigenschaft Klassen von Individuen gebildet. Diese Logik ist — wie bisher alle formalen Logiksysteme — eine extensionale Logik, wie auch die Junktoren (hier z. B. das Implikationszeichen » $\rightarrow$ «), mit denen sie arbeitet, extensional sind.

Die funktionalen Bezugsprobleme (umformuliert z. B. » $x$  ist integrativ«, » $x$  ist bindende Entscheidungen herstellend« etc.) werden von *Luhmann* nicht operationali-

<sup>79</sup> »Funktionale Methode und Systemtheorie«, a.a.O., S. 23.

sirt. Vielmehr scheint er die Voraussetzung Husserls zu teilen, daß die Bedeutung dieser Prädikate — und damit die Eindeutigkeit der Einsatzregel — phänomenologisch intersubjektiv erschlossen werden kann. Diese Voraussetzung wäre akzeptierbar, wenn wir über eine derartige phänomenologische Methode verfügten. Bis heute ist das nicht der Fall. Husserls Lösungsvorschlag ist jedenfalls überzeugend widerlegt worden<sup>80</sup>; er beruht auf der Annahme, daß für die Entscheidung darüber, welches Wort in einem Kontext ein anderes ersetzen kann, nichts anderes erforderlich sei als die Bestimmung der grammatikalischen Kategorie dieses Wortes<sup>81</sup>. »Die apodiktische Evidenz, auf die sich Husserl beruft, ist nicht anders als eine grammatikalische Intuition«<sup>82</sup>, die zu abstrusen Konsequenzen führt.

An dieser Stelle ist freilich die Frage zu stellen, ob *Luhmanns* funktionale Bezugsprobleme überhaupt operationalisierbar sind. Eine empirisch-analytische Operationalisierung in dem Sinne, wie oben am Prädikat »blau« demonstriert wurde, erscheint uns grundsätzlich nicht möglich zu sein. Systembildung auf der Handlungsebene erfolgt durch Selektion von Sinn, der immer intentional (und damit auch intensional) fundiert ist. Welche Handlungen bzw. Erwartungen integrativ, anpassend, verbindlich, normativ etc. (d. h. eufunktional oder dysfunktional) sind, hängt auch (nicht nur) von Motivation, Bewußtsein und Präferenzen der jeweils Handelnden ab. Dieser Sinn kann nicht empirisch-analytisch, sondern nur durch eine Kombination sprachphilosophischer, empirisch-hermeneutischer und empirisch-phänomenologischer Methoden erfaßt werden<sup>83</sup>. Die Verbindung zur Logik und Mathematik wäre auf dieser Ebene prinzipiell nur möglich, wenn wir über eine Logik verfügten, die zwar extensional arbeitet, sich gleichzeitig aber auf intensionale Sachverhalte bezieht. Dies könnten nur mehrwertige Logiksysteme leisten, die zwar schon mehrfach postuliert, bis heute aber noch nicht verfügbar sind<sup>84</sup>.

Ein endgültiges Verdikt über die funktional-strukturelle Systemtheorie kann also nicht ausgesprochen werden. Abgesehen von ihren konservativen und systemaffirma-

<sup>80</sup> Vgl. *Wolfgang Stegmüller*: Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie (Kröners Taschenausgabe, 308), 3., wesentl. erw. Aufl., Stuttgart 1965, S. 84 ff.

<sup>81</sup> Vgl. *Edmund Husserl*: Logische Untersuchungen. Zweiter Band: Untersuchungen zur Phänomenologie und Theorie der Erkenntnis, Teil 1, 5. Aufl., Tübingen 1968, hier v. a. Kap. IV, § 10: »Apriorische Gesetzmäßigkeiten in der Bedeutungskomplexion«, S. 316—321.

<sup>82</sup> *Wolfgang Stegmüller*: Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie, a.a.O., S. 85, mit Beispielen solcher abstrusen Konsequenzen.

<sup>83</sup> Vgl. als Bemühungen in dieser Richtung, die aber über Prolegomena nicht hinausgehen, u. a. *Alfred Schutz*: Collected Papers, 3 Bde., The Hague 1962 ff.; *Peter Winch*: The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy, London 1958; *David Riesman*: Die einsame Masse (rde, 72/73), Reinbek 1966; *Benjamin Lee Whorf*: Sprache, Denken, Wirklichkeit. Beiträge zur Metalinguistik und Sprachphilosophie (rde, 174), Reinbek 1968; *Hans-Joachim Giegel*: Die Logik der seelischen Ereignisse. Zu Theorien von L. Wittgenstein und W. Sellars, Frankfurt/M. 1969; *Jürgen Habermas*: Erkenntnis und Interesse (Theorie 2), Frankfurt/M. 1968.

<sup>84</sup> Zu derartigen Versuchen vgl. v. a. *Gotthard Günther*: Idee und Grundriß einer nicht Aristotelischen Logik, Bd. I, Hamburg 1959; ders.: Logik, Zeit, Emanation und Evolution (Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Geisteswissenschaften, 136), Köln-Opladen 1967. Andeutungen in dieser Richtung finden sich sogar bei *N. Luhmann*: Recht und Automation . . . , S. 137; sowie »Funktion und Kausalität«, a.a.O., S. 625.

tiven Neigungen hängt die Überwindung ihrer Hauptschwäche aber von der Entwicklung der oben genannten Verfahren ab, durch die erst die funktionalen Bezugsprobleme operational und intersubjektiv verwendbar werden könnten. Die gesellschaftliche Komplexität und Komplikation<sup>85</sup> kann aber nur dann adäquat erfaßt werden, wenn die empirisch und intersubjektiv gesicherte Erfassung von Sinn theoretisch wie methodisch verbunden wird mit wahrscheinlichkeitstheoretischen, statistischen und simulationstechnischen Verfahren. Eine derartige Verbindung könnte man in der Tat als Kern einer — freilich noch nicht absehbaren — wissenschaftlichen Revolution bezeichnen.

<sup>85</sup> Zu dieser Unterscheidung und den daraus folgenden Konsequenzen für die Sozialwissenschaft vgl. *Gotthard Günther*: »Kritische Bemerkungen zur gegenwärtigen Wissenschaftstheorie. Aus Anlaß von Jürgen Habermas' : ‚Zur Logik der Sozialwissenschaften‘«, in: *Soziale Welt*, 19. Jg., Heft 3/4 (1968), S. 328—341, hier bes. S. 335 ff. Komplikation bedeutet einfache Additivität bei gleichbleibenden Struktureigentümlichkeiten; Komplexität bedeutet größeren oder kleineren Strukturreichtum. Komplexität ist einer hermeneutischen Betrachtungsweise zugänglich, bloße Komplikation hingegen nicht. Da in sozialen Systemen stets beide Struktureigenschaften vorhanden sind, ist eine kombinierte Methodologie von Analytik und Hermeneutik erforderlich.